

Retos para la integración social de los pobres en América Latina

Carlos Barba Solano
[compilador]

Carlos Barba Solano · Anne Brito Leal Ivo
Terrie Carrasco · Raúl Di Tomaso · María Elena Ducci
Cristina Parías · Carlos Fidal · Laura Gilbert
Carlos Larrea · Carmen Mladjka · Salomón Nahmad
Elena Noya · María de la Paz López · Alicia Pujana
José Romero · Vania Salles · Enrique Valenz
Gustavo Verduzco Igarzáiz · Alicia Ziccardi

RETOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS POBRES EN AMÉRICA LATINA

Carlos Barba Solano
[compilador]

Bernardo Kliksberg

El capital social movilizado contra la pobreza: la experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico / Bernardo Kliksberg y Marcia Rivera - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO; San José: Oficina de Comunidades Especiales de Puerto Rico, UNESCO, 2007. 272 p. ; 23x16 cm. (Colección Secretaría Ejecutiva)

ISBN 978-987-1183-80-7

1. Pobreza. 2. Desigualdad Social. I. Marcia Rivera II. Título CDD 362.5

Otros descriptores asignados por la Biblioteca Virtual de CLACSO:
Pobreza / Desigualdad Social / Capital Social / Liderazgo /
Politica Social / Desarrollo Económico y Social / Comunidades
Especiales / América Latina / Caribe / Puerto Rico

Colección Grupos de Trabajo

RETOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS POBRES EN AMÉRICA LATINA

Carlos Barba Solano

[compilador]

Carlos Barba Solano

Anete Brito Leal Ivo

Tania Carrasco

Raúl Di Tomaso

María Elena Ducci

Cristina Farías

Carlos Fidel

Laura Golbert

Carlos Larrea

Carmen Midaglia

Salomón Nahmad

Elena Nava

María de la Paz López

Alicia Puyana

José Romero

Vania Salles

Enrique Valencia

Gustavo Verduzco Igartúa

Alicia Ziccardi



CLACSO

Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Editor Responsable Emir Sader - Secretario Ejecutivo de CLACSO

Coordinador Académico Pablo Gentili - Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO

Colección Grupos de Trabajo

Director de la Colección Marcelo Langieri - Coordinador del Programa Grupos de Trabajo

Asistentes del Programa Rodolfo Gómez - Pablo Vommaro

Área de Difusión y Producción Editorial de CLACSO

Coordinador Jorge Fraga

Edición

Ivana Brighenti - Mariana Enghel

Diseño editorial

Miguel A. Santángelo - Marcelo Giardino - Mariano Valerio

Divulgación editorial

Sebastián Amenta - Daniel Aranda - Carlos Ludueña

Arte de tapa Mariano Valerio

Impresión ?????

Primera edición

Retos para la integración social de los pobres en América Latina

(Buenos Aires: CLACSO, Diciembre de 2008)

ISBN 978-987-1183-80-7

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

CLACSO

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais

Av. Callao 875 | piso 5° | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires | Argentina

Tel [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

Patrocinado por la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional



No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

*Dedicamos este libro a la
memoria de Mario Lungo (1943-2005),
miembro fundador de nuestro grupo,
y de Vania Salles (1940-2006),
coautora de este libro.*

ÍNDICE

Reconocimientos | 13

Introducción
CARLOS BARBA SOLANO | 15

Parte I
**PARADIGMAS, REGÍMENES DE BIENESTAR Y POLÍTICAS SOCIALES
EN TRANSICIÓN**

ANETE BRITO LEAL IVO
La agudización del conflicto distributivo en la base:
el nuevo tratamiento de la política social focalizada | 27

CARLOS BARBA SOLANO
Reforma social y ciudadanía social
en América Latina durante los años noventa:
una perspectiva comparada | 51

CARMEN MIDAGLIA

Entre la tradición, la modernización ingenua
y los intentos de refundar la casa:
la reforma social en el Uruguay
de las últimas tres décadas

| 85

ENRIQUE VALENCIA

Crecimiento, política social
y pobreza en Corea del Sur y México

| 109

LAURA GOLBERT

Los olvidados de la política social

| 155

Parte II

PROCESOS DE AJUSTE E INTEGRACIÓN Y POBREZA

ALICIA PUYANAY JOSÉ ROMERO

El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado
de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza
y la desigualdad se intensifican, crece la migración

| 187

CARLOS LARREA

Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador

| 215

Parte III

POLÍTICA SOCIAL URBANA, VIVIENDA Y POBREZA

ALICIA ZICCARDI

Políticas de inclusión social de la Ciudad de México

| 237

CARLOS FIDEL, CRISTINA FARÍAS Y RAÚL DI TOMASO

Rasgos de las insuficiencias urbanas y habitacionales
en el partido de Quilmes, Argentina

| 259

MARÍA ELENA DUCCI

La política habitacional como instrumento de
desintegración social. Efectos de una política
de vivienda exitosa

| 293

VANIA SALLES Y MARÍA DE LA PAZ LÓPEZ
Viviendas pobres en México: un estudio
desde la óptica de género

| 311

Parte IV
ENFOQUES SOBRE POBREZA RURAL

SALOMÓN NAHMAD, TANIA CARRASCO Y ELENA NAVA
Elementos para la construcción de una tipología
de la pobreza rural en México

| 351

GUSTAVO VERDUZCO IGARTÚA
Trayectorias laborales del proletariado rural:
estudio de caso en una zona del centro de México

| 379

RECONOCIMIENTOS

ESTE LIBRO es producto del Seminario Latinoamericano del Grupo de Trabajo Pobreza y Políticas Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), convocado además por FLACSO-Sede Argentina, realizado en la Ciudad de Buenos Aires entre los días 15 y 17 de noviembre de 2004.

A ese encuentro asistieron investigadores de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y México, quienes presentaron los avances de las pesquisas que en ese momento estaban realizando y participaron activamente en un debate conceptual y metodológico que enriqueció las propuestas iniciales. El trabajo se organizó en cuatro mesas y contó con la asesoría permanente de la Dra. Alicia Ziccardi y el apoyo invaluable del Dr. Daniel García Delgado y de Valeria García Delgado de FLACSO-Argentina quienes, junto al equipo de la Coordinación Académica de CLACSO, fueron determinantes para la organización y realización de nuestra reunión.

A los investigadores que presentaron los resultados de sus investigaciones y los reelaboraron para ser incluidos en esta publicación, y a todos aquellos quienes posibilitaron y facilitaron el buen funcionamiento de nuestra reunión, les expresamos nuestro profundo agradecimiento. Esperamos que este segundo libro elaborado por nuestro Grupo de Trabajo contribuya a enriquecer la discusión colectiva y

ofrezca alternativas conceptuales para pensar y enfrentar la compleja problemática asociada a la pobreza en América Latina.

Dr. Carlos Barba Solano
Coordinador del Grupo de Trabajo
Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO

INTRODUCCIÓN

A PRINCIPIOS de la década del noventa, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) creó un Grupo de Trabajo (GT) para establecer, a escala regional, un espacio de reflexión crítica y propositiva sobre dos temas interconectados y sumamente importantes: la pobreza y las políticas sociales. Desde un primer momento y hasta 2003, bajo la inteligente conducción primero de la Dra. Laura Golbert y posteriormente de la Dra. Alicia Ziccardi, el GT abordó esas temáticas desde una perspectiva multidisciplinaria que hizo acopio de diferentes enfoques teóricos y metodológicos. Los resultados de la primera etapa fueron la realización de varios encuentros internacionales, y de cursos ofrecidos a través del Campus Virtual de CLACSO, y la producción de un texto cuyos ejes analíticos fundamentales fueron la pobreza, la desigualdad y la ciudadanía, así como las políticas sociales en América Latina (Ziccardi, 2001).

Después de ese primer período, CLACSO consideró necesario proseguir el esfuerzo efectuado, dando paso a una nueva etapa¹. Las dos razones fundamentales fueron, por una parte, la continuidad de los procesos económicos, políticos y culturales que reproducen o incrementan

1 Con la presentación de un nuevo proyecto ante CLACSO que incluía la permanencia de algunos de los miembros originales y la incorporación de otros, el cambio de coordinación del Grupo, así como la propuesta y el compromiso de continuar y profundizar el trabajo realizado.

la pobreza, la desigualdad y la exclusión social en América Latina; por la otra, el hecho de que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos no haya propuesto estrategias de largo aliento y proyectos amplios de integración social, ni reformas estructurales a favor de la equidad y en contra de la pobreza, ni realizado siquiera esfuerzos para redistribuir los costos sociales del nuevo modelo económico. En lugar de ello, se constata que la agenda social de la mayoría de las administraciones nacionales se ha acercado en grados variables al proyecto de reforma social que privilegia al mercado encabezado por las instituciones financieras internacionales (IFI) que operan a escala regional.

La discusión académica y las propuestas técnicas han tendido hacia una visión minimalista de la política social. A pesar de ello, deben reconocerse avances significativos en varios planos, entre ellos: la formulación de nuevos conceptos sobre problemáticas sociales emergentes; mejoras en las mediciones e inclusión de nuevos indicadores para diagnosticar situaciones de pobreza de carácter diferencial; estudios comparados sobre políticas sectoriales tradicionales y sobre sus deficiencias o inadecuaciones. Sin embargo, cada vez es más evidente la exigencia de abrir paso a nuevos enfoques teóricos, capaces no sólo de explicar por qué no se han cumplido las promesas de crecimiento económico, empleo y reducción de la pobreza realizadas en el marco de los procesos de estabilización y ajuste económicos y de reformas democráticas, sino de proponer alternativas viables y diseñar prácticas innovadoras para cada país y para toda la región.

En América Latina, en materia de pobreza, desigualdad y exclusión social no han bastado las buenas intenciones ni los llamados a la solidaridad de la sociedad civil. No han sido suficientes las estrategias de focalización o descentralización de la acción pública, ni la inversión en capital humano o en infraestructura social, ni los procesos de reforma de los sistemas de seguridad social, ni el papel central que se le ha atribuido a la dotación de activos para proteger a los pobres en épocas o situaciones de crisis.

En buena medida esto ha sido así porque el paradigma de bienestar residual² hegemónico, desde hace una década, no se ajusta a las ca-

2 Como es bien sabido, Esping-Andersen, en su libro sobre los tres mundos del bienestar en el capitalismo, tomó como criterios la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales para argumentar, después de comparar a los estados de bienestar del núcleo de la OCDE, que estos se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: *el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata*. El régimen *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda y tardíamente el Reino Unido, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que por ello el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar, es decir, los más pobres (Esping-Andersen,

racterísticas sociales de Latinoamérica y porque el repertorio de medidas empleado ha sido administrado como un conjunto de recetas para reformar sistemas de protección social cuyas trayectorias históricas, grados de institucionalización y de universalización son muy heterogéneos.

Tampoco las tentativas de apertura de los mercados nacionales o de integración regional han sido suficientes para generar un crecimiento económico sustentable o amplias oportunidades de ingreso y empleos de calidad; ni han sido efectivos los procesos de privatización de activos públicos, las reformas comerciales, fiscales y financieras o las reformas a los mercados laborales para favorecer la racionalidad del mercado promovidas por las IFI³.

Podría decirse que cada vez es más claro que la ecuación *liberalización de la economía + crecimiento económico promovido exclusivamente por actores privados + políticas sociales fundamentalmente residuales* no sólo no ha disminuido significativamente la pobreza crónica ni alterado los viejos patrones de desigualdad y exclusión social heredados del viejo modelo económico⁴, sino que ha generado nuevas formas de pobreza, desigualdad y exclusión.

Es por ello que hemos mantenido el propósito de contribuir a ofrecer alternativas críticas a las agendas de investigación y de reforma social que, bajo la hegemonía del Consenso de Washington⁵, han estado subordinadas durante más de una década a los procesos de ajuste impulsados por las IFI y numerosos gobiernos de la región⁶, sin grandes éxitos sociales.

En este contexto, consideramos que no basta con documentar la crisis de un paradigma de bienestar hegemónico ni realizar un recuento de daños, sino que es indispensable trascender la fragmentación de la discusión académica, dedicada frecuentemente a impugnar índices de pobreza, a mostrar dinámicas sectoriales o a levantar la bandera por nuevos programas sociales diseñados para paliar situaciones de

1990: 26). Sin embargo, en América Latina donde los pobres son la mayoría y no sólo los más pobres están excluidos de la asistencia social, concentrarse exclusivamente en estos últimos genera lo que Lautier ha denominado una “tierra de nadie”, donde millones de personas carecen de recursos para autoprotegerse y tampoco cuentan con una protección pública (Lautier, 2001: 91-130).

3 El Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han sido los principales promotores de las llamadas “reformas estructurales” en América Latina.

4 Industrialización vía sustitución de importaciones.

5 Término acuñado por John Williamson que se refiere a un conjunto de ideas generales que influyen en el diseño de políticas públicas, aceptadas por organismos internacionales como el BM, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BID, inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales, ministros de finanzas y asesores internacionales que coinciden sobre las reformas necesarias para superar la crisis del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) (Kerner, 2000: 3; Mejía, 1998: 363; Williamson, 1990).

6 Sobre este tema se recomienda revisar Barba et al. (2005: 29-60).

emergencia⁷. Pensamos que es necesario rescatar o proponer enfoques conceptuales más integrales, interdisciplinarios y comparativos, que permitan hacer frente a los complejos problemas de pobreza, desigualdad, desafiliación social y económica en la región.

En ese marco se inscribe el presente libro, producto del Seminario Latinoamericano realizado por nuestro GT en octubre de 2004 en las instalaciones de FLACSO-Sede Argentina, en la Ciudad de Buenos Aires, donde un conjunto de investigadores de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México y Uruguay nos encontramos para presentar trabajos y discutir la temática a la que se refiere el título de esta compilación: *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*.

Este libro se divide en cuatro partes y contiene trece artículos. La primera sección está compuesta por cinco trabajos que abordan los procesos de constitución y transición de paradigmas, regímenes de bienestar y políticas sociales en la región, tanto desde una perspectiva conceptual como a través comparaciones y estudios de caso. La segunda parte, integrada por dos artículos, analiza la interacción entre procesos de estabilización, ajuste, integración regional y pobreza. La tercera parte está conformada por cuatro trabajos cuya temática central es la política social urbana, la vivienda y la pobreza en tres países: México, Argentina y Chile. La última parte recoge dos trabajos dedicados a proponer tanto una nueva tipología para estudiar la pobreza rural, como el empleo del enfoque de las trayectorias laborales aplicado en un estudio del proletariado rural a escala regional.

El primer trabajo, elaborado por Anete Brito Leal Ivo y titulado “La exacerbación del conflicto distributivo en la base: el nuevo tratamiento de la política focalizada”, discute la naturaleza y los alcances de las nuevas políticas sociales focalizadas, impulsadas vigorosamente durante los años noventa por la mayoría de los gobiernos regionales. En este artículo se afirma que dichas políticas son implementadas al margen del campo de la protección social, que han radicalizado enfoques individualistas en el ámbito de las políticas sociales, segmentado la asistencia social, así como desplazado y encerrado el conflicto distributivo en la base de la sociedad, enfrentando a los pobres y los vulnerables. La autora sostiene que, en el plano político, la atomización de la asistencia ha alimentado el neopopulismo en una versión tecnocratizada, reduciendo la ciudadanía a una dimensión de consumo tutelado. El trabajo realizado por Anete Ivo muestra que el proceso genera discriminación e irracionalidad, además de contribuir a la desocialización de la economía y a la tecnificación de la política.

7 Tareas, desde luego, totalmente legítimas, pero insuficientes.

El segundo artículo, titulado “Reforma social y ciudadanía social en América Latina durante los años noventa: una perspectiva comparada”, cuyo autor es Carlos Barba Solano, analiza la reducción progresiva de “lo social” a las problemáticas de la pobreza y vulnerabilidad social. Se afirma que esta deflación de “lo social” se ha producido a través de la adopción gradual de un paradigma de bienestar residual, que se basa en la historia y las prácticas de países anglosajones. En él se exponen las características de ese modelo, que sitúa al mercado como el eje de la producción y distribución del bienestar social, y se sostiene que el cambio ha implicado la puesta en práctica de una agenda única de reforma social, diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Posteriormente, se examina la marcha de dicha reforma en distintos conjuntos de países, se exponen resultados desiguales y evidencias que indican que ese enfoque es inadecuado para América Latina; por ello se propone, primero, conceptualizar la heterogeneidad regional empleando el concepto de *regímenes de bienestar*, y luego enriquecer el concepto de “lo social”, incluyendo las ideas de *ciudadanía* y *exclusión social*, como prerequisites teóricos para plantear nuevos objetivos para una reforma social adecuada para los diferentes tipos de regímenes regionales y enfrentar la pobreza en la escala de América Latina.

El tercer artículo, titulado “Entre la tradición, la modernización ingenua y los intentos de refundar la casa: la reforma social en el Uruguay de las últimas tres décadas”, escrito por Carmen Midaglia, aborda el cambio en la matriz de bienestar ocurrido en Uruguay a lo largo de los últimos veinte años y examina los impactos políticos y sociales que ha generado. La atención se centra en el análisis de los nuevos programas y mecanismos institucionales utilizados para combatir la pobreza. Se observan con detenimiento unas estrategias privilegiadas para impulsar las reformas sociales en la esfera pública: los atajos institucionales o *by pass* al organigrama estatal, que generaron serios problemas de accountability política, contraloría social y legitimidad. Se reflexiona también sobre los dilemas que surgen cuando se produce un cambio de gobierno de distinto signo político, en términos de las posibilidades de modificar la direccionalidad institucional y las opciones de políticas sociales en proceso de implementación.

En el cuarto trabajo, escrito por Enrique Valencia e intitulado “Crecimiento, política social y pobreza en Corea del Sur y México”, la intención es comparar las trayectorias sociales de ambos países, estableciendo semejanzas y diferencias, e intentando subrayar las enseñanzas derivadas de ese balance. Se enfatizan en él las debilidades del mero crecimiento económico y la necesidad de lograr un círculo virtuoso de largo plazo y los problemas de volatilidad experimentados por las dos economías. Se señala también la necesidad de considerar el tipo de

crecimiento y su asociación con la distribución de la riqueza, por ello se destacan las mayores desigualdades mexicanas y el éxito relativo de Corea del Sur en la reducción sostenible de la pobreza. Se indica, además, que crecer en un sentido sostenido y con mejoras en la distribución del ingreso no basta, y que es preciso generar instituciones centradas en el objetivo de la creación del bienestar y de enfrentamiento de los riesgos sociales, por ello se cotejan las experiencias de los dos países. Por último, el trabajo discute los retos presentes de los regímenes de bienestar de Corea del Sur y de México.

El quinto trabajo, titulado “Los olvidados de la política social”, cuya autora es Laura Golbert, contribuye a la reconstrucción histórica de la política social en Argentina. Se dedica a analizar la marcha de las políticas asistenciales argentinas durante el período comprendido entre la creación de la Fundación Eva Perón y la asunción, en 1966, del gobierno militar encabezado por el general Onganía. La autora busca resolver una paradoja, que se repite en varios de nuestros países: el recorrido divergente de un sistema de seguridad social, destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidentes de trabajo y maternidad para los trabajadores y sus familias, creado prácticamente al mismo tiempo que en varios países europeos, frente al camino aparentemente errático de las medidas e instituciones dedicadas a la asistencia social y la salud pública, distinguidos por su carácter semipúblico.

El sexto artículo, escrito por Alicia Puyana y José Romero, denominado “El sector agropecuario mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La pobreza y la desigualdad se intensifican, crece la migración”, aborda un tema sumamente importante: las consecuencias sociales de los procesos de integración regional. El análisis parte del reconocimiento de que los procesos de apertura e integración en América Latina han estado marcados por grandes asimetrías. En ese escenario, se aborda un ejemplo particularmente ilustrativo, el del TLCAN, que ha sometido a la agricultura mexicana a la competencia con una de las agriculturas más eficientes y más intervenidas del orbe sin tomar en consideración el menor nivel de desarrollo mexicano. El trabajo muestra cuidadosamente que el resultado neto del proceso en términos sociales ha sido una redistribución regresiva de la tierra y el ingreso, un mayor empobrecimiento de los pequeños productores, la agudización de las tendencias migratorias y pérdidas netas de bienestar para el conjunto de la sociedad.

En ese mismo tenor, Carlos Larrea nos señala en su texto que los países medianos y pequeños de nuestra región, con economías menos diversificadas y más vulnerables, han sufrido más intensamente el impacto de la crisis económica de los años ochenta y de las políticas de ajuste estructural y liberalización de la década del noventa. En ese

marco, nos presenta el trabajo intitulado “Crisis, dolarización y pobreza en el Ecuador”, donde se analizan los efectos económicos y sociales de estos dos procesos, poniendo énfasis tanto en sus resultados sobre la pobreza, el empleo y la inequidad social, como sobre sus consecuencias respecto a la vulnerabilidad económica de esta clase de países en el mediano y largo plazo.

Alicia Ziccardi afirma, en su artículo, que en las grandes ciudades de América Latina es posible advertir situaciones contrastantes, porque en ellas se concentra la mayor cantidad de recursos y se registran los índices más bajos de marginación social, pero es posible advertir también elevados niveles de desigualdad y pobreza, así como fuertes y masivos procesos de exclusión social. La autora sostiene que los gobiernos de esas ciudades enfrentan retos enormes: no sólo establecer pisos básicos para la sobrevivencia de todos los ciudadanos, sino realizar acciones directas de inclusión social que busquen una mayor equidad social y urbana y garanticen el ejercicio de derechos ciudadanos. El estudio, titulado “Políticas de inclusión social de la Ciudad de México”, aborda un caso sumamente ilustrador a escala latinoamericana: el del Distrito Federal, donde el gobierno de la Ciudad de México ha establecido una agenda de política social muy ambiciosa. En ese trabajo, se analizan programas específicos como el Programa Territorial Integrado (PIT) y el Programa de Mejoramiento de Viviendas en colonias populares, ponderando sus alcances y debilidades.

El artículo “Rasgos de las insuficiencias urbanas y habitacionales en el partido de Quilmes” fue escrito por Carlos Fidel, Cristina Farías y Raúl Di Tomaso, quienes afirman que en América Latina, durante la década del noventa, la política gubernamental se centró en una extensa operatoria de apertura externa, desregulación, descentralización y privatización, cuyos resultados pueden observarse a nivel de la dimensión territorial. Con ese telón de fondo, el trabajo aborda la situación de pobreza y los rasgos principales que adquiere la problemática habitacional en una zona densamente urbanizada y fragmentada socialmente, ubicada en el sur del conurbano de la provincia de Buenos Aires de la República Argentina. A lo largo del trabajo se procesan y analizan datos producidos por distintos organismos, con el propósito de delimitar los relieves analíticos del mapa social que se bosqueja en la zona en estudio. Finalmente, se realiza una breve presentación crítica de la política social que se aplica y sus consecuencias en el caso analizado.

En el trabajo denominado “La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa”, cuya autora es María Elena Ducci, se sostiene que América Latina no sólo no parece ser capaz de erradicar la pobreza ni las desigualdades sociales, que se siguen agudizando, sino que la nueva cuestión social ha

generado nuevas dimensiones de pobreza. Un ejemplo muy claro de esta problemática es el tema de la vivienda, que continúa siendo fundamental porque nuestras ciudades alojan a millones de pobres, quienes viven en condiciones deplorables. El caso de Chile, cuya celebrada política de vivienda ha sido y es considerada como la más exitosa de la región, es paradigmático. Ha surgido allí una nueva clase de pobreza urbana, relacionada con la vivienda propia que el eficiente sistema de financiamiento por fin ha permitido obtener a quienes carecían de ella. En la base de esta nueva problemática está la desintegración social generada por las nuevas políticas de vivienda que destruyen a la familia extensa, porque excluyen a los ancianos, aislando a las mujeres en nuevos guetos urbanos de pobreza y agudizando problemas de adicción entre los jóvenes. En este sentido, se evidencia la necesidad de concebir la pobreza como algo más que carencia de activos y de mostrar que ciertos programas sociales producen nuevas formas de pobreza.

El artículo escrito por Vania Salles y María de la Paz López se titula “Viviendas pobres en México: un estudio desde la óptica de género”. Este trabajo parte de una distinción conceptual básica entre vivienda y hogar, que privilegia una perspectiva relacional y vivencial. Asimismo, enfoca el tema de la vivienda desde una doble óptica: por un lado, examina cómo incide el acceso a recursos de naturaleza económica en la tenencia, propiedad y disponibilidad o carencia de servicios; por otro, aborda el papel social que las mujeres desempeñan en la consolidación y organización de un espacio habitacional para ellas y sus familias. El estudio muestra la necesidad de incorporar a la temática de la vivienda un aspecto poco estudiado: la condición de las mujeres, particularmente en lo relativo a los obstáculos que les impiden tener acceso a ese recurso.

El trabajo escrito por Salomón Nahmad, Tania Carrasco y Elena Nava, denominado “Elementos para la construcción de una tipología de la pobreza rural en México”, se propone, precisamente, la construcción de dicha tipología usando una visión antropológica y de sociología cualitativa para acercarse a la realidad de la población rural e indígena, así como a la diversa gama de matices que tiene el fenómeno de la pobreza. Los autores argumentan que la necesidad de realizar esta empresa es manifiesta ante la cantidad de escritos que existe sobre pobreza con orientación puramente econométrica. Otro de los objetivos que se proponen es entender y explicar la pobreza en cuatro niveles de diferenciación del análisis: las macroregiones, los municipios, las comunidades y las familias. En este trabajo, se subraya la importancia de considerar los conceptos internos de las comunidades y no sólo los de los gobiernos o las instituciones internacionales que frecuentemente conducen a políticas públicas disfuncionales.

Finalmente, en el trabajo titulado “Trayectorias laborales del proletariado rural: estudio de caso en una zona del centro de México”, Gustavo Verduzco Igartúa aborda las trayectorias laborales de los habitantes rurales de una región del centro de México para interpretar su significado desde el punto de vista de un proceso de movilidad social que ocurre en el marco específico de transformaciones regionales derivadas de los procesos de apertura y reestructuración económica sufridos por México en las dos últimas décadas. El trabajo hace énfasis en las diferencias territoriales de esos impactos porque considera que establecen escenarios concretos donde los actores sociales se desarrollan. El trabajo reporta los resultados de una investigación que articuló diversos tipos de técnicas de investigación: las historias de vida, el análisis por cohortes de edad, el del ciclo de vida y el generacional.

BIBLIOGRAFÍA

- Barba, Carlos et al. 2005 “Research horizons: poverty in Latin America” en Oyen, Else et al. *The Polyscopic landscape of poverty research: “state of the art” in International poverty research. An overview and 6 in-depth studies* (Bergen: International Social Sciences Council/ Comparative Research on Poverty).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Kerner, Daniel 2000 “The Washington Consensus: a Theoretical reappraisal”, Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association.
- Lautier, Bruno 2001 “Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo” en *Espiral. Estudios de Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. VIII, N° 22, septiembre-diciembre.
- Mejía, Rocío 1998 “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales” en Gallardo, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.) *Los rostros de la pobreza. El debate* (Guadalajara: ITESO/UIA) Tomo I.
- Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: Institute for International Economics).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2001 *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (Buenos Aires: CLACSO).

PARTE I

**PARADIGMAS, REGÍMENES DE BIENESTAR
Y POLÍTICAS SOCIALES EN TRANSICIÓN**

Anete Brito Leal Ivo*

LA AGUDIZACIÓN DEL CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA BASE: EL NUEVO TRATAMIENTO DE LA POLÍTICA SOCIAL FOCALIZADA**

INTRODUCCIÓN: CONSIDERACIONES CONCEPTUALES E INDAGACIONES CENTRALES

Este artículo intenta discutir la naturaleza y el alcance de las nuevas políticas sociales focalizadas de los años noventa, analizándolas en cuanto a su capacidad de encaminar la cuestión de la inclusión social y sus efectos políticos, o sea, sobre la ciudadanía, en países marcados por elevadas tasas de desigualdad, como es el caso de Brasil. Entendemos las políticas sociales como mediaciones institucionales asociadas a procesos civilizatorios, que definen los vínculos sociales y la naturaleza del contrato social. Es decir, se refieren a relaciones políticas entre la ciudadanía y el Estado¹. Dominique Schnapper, en el prefacio que

* Socióloga. Profesora del Programa de Posgrado de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Bahía e investigadora senior del Centro de Recursos Humanos de la UFBA. Editora de *Caderno CRH*, revista cuatrimestral de ciencias sociales.

** Este artículo es una versión modificada del artículo “La reconversión de lo social: dilemas de la redistribución en el tratamiento focalizado” en Ivo (2004: 57-67). El mismo avanza en relación con la reflexión sobre los efectos políticos de esta nueva política de asistencia focalizada.

¹ Aquí la noción de “contrato social” es tomada como un paradigma sociopolítico del Estado moderno que expresa una relación dialéctica entre regulación social y emancipación social.

hace al libro de Serge Paugam, *La disqualification sociale*, caracteriza la política social como una “dimensión necesaria a las naciones modernas, asociada a la concepción que las sociedades democrático-liberales hacen de su proyecto político y de su destino” (Schnapper, 2002; traducción propia). En este sentido, las políticas sociales se constituyen, históricamente, en la respuesta de los liberales del siglo XIX a la crítica marxista sobre el carácter formal de las libertades políticas. Esta crítica indagaba sobre la naturaleza de la libertad formal del individualismo liberal: *¿será que el individuo que no come y no dispone de medios para ganarse la vida es verdaderamente libre?* A esta cuestión planteada por el marxismo, los liberales europeos respondieron con la institucionalización del “derecho de obtener del Estado, por leyes sociales, el mínimo de recursos que haga posible una vida decente, en el nivel tolerable de riqueza colectiva” (Schnapper, 2002). Schnapper (2002), de acuerdo con Raymond Aron, considera que esos derechos sociales no se oponen al derecho-libertad, pero son condiciones para el ejercicio de este último, o sea, condicionan la libertad política. En este sentido, las políticas sociales son dispositivos institucionales que apuntan a asegurar a cada uno las condiciones materiales de vida, permitiendo a cada ciudadano ejercer sus derechos sociales y cívicos. Actuando en el ámbito *redistributivo*, estas comprenden necesariamente relaciones de poder. Son, por lo tanto, conflictivas y calificadoras de la democracia y del proyecto de inclusión social de las sociedades². Analizar este proceso en países de América Latina, como Brasil, sometidos históricamente a elevadas tasas de desigualdad, impone inmensos desafíos referidos a:

- la forma histórica de reproducción de los trabajadores en el ámbito de constitución del mercado de trabajo, aunque en condiciones de informalidad;
- comprender la transición de la década del ochenta al noventa, en América Latina (y en Brasil), expresada en la tensión entre dos historicidades diferenciadas: aquella referente al proceso interno de redemocratización de esas sociedades, en la búsqueda por derechos ciudadanos, y aquella reformista, resultante de la aplicación de los dispositivos del Consenso de Washington sobre las sociedades nacionales, que implicaron cambios en las relaciones entre sociedad y Estado, respecto a las responsabilidades en el

² Las dimensiones de la relación entre pobreza y democracia en las sociedades contemporáneas y el análisis de los dispositivos que orientan las alternativas contemporáneas de creación de soluciones para el direccionamiento de la pobreza fueron objeto de análisis de un libro que escribí en 1999, editado por CLACSO en 2001 (Ivo, 2001: 205). Gran parte de las tesis aquí presentadas fueron extraídas de este libro y actualizadas posteriormente en diversos artículos.

direccionamiento de la cuestión de la integración social, de las políticas sociales y de los sentidos de ciudadanía;

- entender cómo la aplicación de los nuevos paradigmas institucionales estratégicos de las políticas sociales (en países cuya vivencia de la democracia es más reciente) y la distribución de la renta nacional obedecieron a un patrón altamente concentrador, a pesar de que el índice de Gini, que mide la concentración de la renta, ha caído de 0,599 a 0,568 en 2005.

Este artículo intenta situar este debate y esos dilemas a partir de la caracterización de las políticas sociales focalizadas en el ámbito de un proceso de reconversión histórica bajo la hegemonía de un proyecto neoliberal, en el contexto de 1990-2000.

La idea que guía el análisis es que los cambios que orientan el conjunto de las políticas sociales actualmente tienen por objetivo, por un lado, reducir los efectos adversos del ajuste estructural (poseen, por lo tanto, carácter compensatorio) y, por el otro, implantarse al margen de la institucionalidad vigente en el campo de la protección social (en este sentido, cuentan con naturaleza flexible, y no se constituyen en derechos). Esta tendencia se opone al proyecto de sociedad pactado entre elites y trabajadores en el marco constitucional, generando problemas de gobernabilidad³, una profunda desocialización en la sociedad brasileña y la despolitización de la cuestión social.

LA PARADOJA DE LA TRANSICIÓN BRASILEÑA: INCLUSIÓN POLÍTICA Y PROFUNDIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EL TRATAMIENTO DE LA “CUESTIÓN SOCIAL” A PARTIR DE LA AGENDA MÁS RECIENTE⁴

La primera etapa de ese proceso de transición (fines de los años setenta y principios de los ochenta) implicó un cambio institucional progresivo de los regímenes autoritarios vigentes en América Latina en la implantación de gobiernos democráticos, con la diseminación y aceptación de los valores republicanos (de igualdad, individualismo, derechos sociales, individuales y colectivos, fuerte competitividad electoral, alta participa-

3 No hablo de la crisis fiscal frente a las demandas insatisfechas, sino de crisis de legitimidad, en el sentido de las dificultades de los gobiernos para actuar en la dirección de la construcción de la solidaridad nacional y de atención a la deuda social.

4 Hablo de agenda aquí como campos prioritarios de la acción social, de carácter normativo, dirigidos a la definición de principios y estrategias que guían la acción de los gobiernos en el ámbito de las políticas sociales, especialmente a partir de la década del noventa. La agenda sobrepasa así los simples instrumentos institucionales, pero es entendida como campos donde actúan fuerzas sociales, condicionando límites para la acción social y pública, en la coyuntura presente.

ción política) a través del restablecimiento de las libertades democráticas y del Estado de derecho, expresados en las nuevas constituciones de la década del ochenta. Los protagonistas de este proceso fueron los diversos movimientos sociales y clases sociales organizadas que, a través de sus luchas, generaron una nueva gobernabilidad democrática.

En esta misma época, sin embargo, y como respuesta al avance de los derechos de las minorías en los países centrales, se formulaba un diagnóstico conservador, basado en la idea de crisis de autoridad y déficit fiscal, que consistía en una ruptura del modelo del Estado de Bienestar social incompleto.

La nueva institucionalidad democrática en esos países de capitalismo periférico, especialmente en América Latina, fue confrontada, entonces, a la aplicación de dispositivos propios a las nuevas políticas liberales, en favor del “libre” mercado, traducido, entre otros aspectos, por los *ajustes fiscales y la estabilización monetaria*, implantación de los nuevos mecanismos de desconcentración del Estado, por la reforma del Estado, privatizaciones de servicios y empresas públicas, y descentralización de las políticas (especialmente las políticas sociales⁵), entre otros cambios.

Proceso lleno de contradicciones por la ambivalencia entre la fuerza de la sociedad civil organizada y los nuevos dispositivos institucionales de la reforma de los años noventa. De esta manera, el período de la transición democrática (1985-1988) en la década del noventa se caracterizó por un trámite de devolución de responsabilidades del Estado nacional centralizado para unidades subnacionales y municipales, especialmente en lo que respecta a las políticas sociales.

Sin embargo, los cambios en el mercado de trabajo, resultantes de la reestructuración productiva, expresada por el aumento creciente del desempleo, la precarización y la flexibilización de las relaciones de trabajo, resultaron en un intenso proceso de *desocialización de la economía* y en una representación de sentido inverso en relación con la posibilidad de inclusión social, abierta por la Constitución ciudadana brasileña de 1988. Esta “inversión de los sentidos”, especialmente para los trabajadores urbanos, se expresa en la destitución gradual de los derechos sociales, en la vivencia de la “nueva” pobreza, en el horizonte limitado de movilidad social para millones de jóvenes trabajadores escolarizados.

En este sentido, la atribución de beneficios de las políticas sociales focalizadas de asistencia no integra los mecanismos básicos de protección social apoyados en el seguro y mediados por la lógica de la solidaridad nacional, de carácter intergeneracional, propios del Estado de Bienestar, sino que dichas políticas responden al diseño de un modelo

5 El movimiento se da en términos de descentralización de las políticas sociales y alta centralidad de las políticas coercitivas de los ajustes y políticas monetarias.

de asistencia flexible y estratégico de programas compensatorios y focalizados de atención a los “más” pobres. Esa perspectiva focalizada, separada del universo de la inserción al mercado de trabajo, se desplaza del campo de los derechos sociales universalizados (conforme a lo descripto arriba) hacia las protecciones civiles de los segmentos más vulnerables, cuya eficacia desde el punto de vista redistributivo y de sus objetivos de inserción son aún bastante reducidos si se consideran los elevados índices de desigualdad social –como es el caso de Brasil–, las dificultades de inserción social de los beneficiarios al mercado de trabajo, la cobertura reducida de los programas y el carácter inestable de esos beneficios.

En el centro del direccionamiento de ese dilema, se observa una *reconversión del tratamiento de la “cuestión social”*, de una dimensión *redistributiva*, apoyada en el principio de justicia social, a una acción *compensatoria* orientada a sus “efectos”, por lo tanto, en términos de medidas mitigadoras, sectorizadas y focalizadas de la pobreza, dentro de un modelo altamente excluyente. ¿Qué alcances redistributivos tienen esas políticas? ¿Qué implicaciones políticas presentan en términos del Estado de Bienestar? ¿Cuál es su eficacia en sociedades cuya renta nacional es altamente concentrada? Estas son algunas preguntas que este artículo pretende reflexionar.

Los campos institucionales que resultaron del contrato social en el Estado de Bienestar social de posguerra se estructuraron, primero, en la *socialización de la economía*, por la cual se reconocía que el capitalismo no era sólo constituido por los factores de producción y mercado, sino también por sujetos sociales con necesidades básicas (derechos de ciudadanía) y, luego, en la *politización del Estado* (Polanyi, 2000; Rosanvallon, 1995; Souza Santos, 1999) que simboliza la traducción de esta socialización de la economía⁶ en el marco normativo e institucional de los Estados nacionales, mediando el conflicto entre economía y sociedad, capital y trabajo.

Los cambios recientes que comprenden la “crisis” del Estado de Bienestar en las décadas del ochenta y del noventa promovieron en todo el mundo –más dramáticamente, en los países de América Latina– procesos inversos, es decir, la *desocialización de la economía*, caracterizada por el aumento creciente del desempleo, de la precarización y de la informalidad, etc., separando economía y sociedad (Rosanvallon, 1995: 108)⁷, y una *despolitización del Estado*, o sea, el conflicto redistributivo

6 Entendido por Esping-Andersen (1990) como “desmercantilización de la fuerza de trabajo”.

7 Rosanvallon entiende que el movimiento de separación entre lo económico y lo social asumió la forma del crecimiento de una desocupación masiva y de larga duración.

deja de ser mediado por el Estado para serlo directamente por la sociedad y el mercado.

En la visión universalista de las políticas sociales, el mercado es objeto del embate distributivo, lo que supone un papel decisivo y regulador del Estado⁸. La perspectiva focalizada abandona la dimensión de universalidad inclusiva y opta por la “*gestión estratégica de la pobreza*”, en un ambiente adverso al cambio.

La focalización como principio ordenador de las políticas sociales es un concepto que se sitúa en una instancia principalmente *instrumental y operativa*, asimilada a la selectividad del gasto social. Este paradigma desvincula protección y solidaridad nacional, protección y derechos sociales, pasando la asistencia a constituirse en un atributo *individual* para aquellos que “moralmente” tienen derecho o potencialidad para desarrollarse.

En su implementación, la acción de esos programas supone el fortalecimiento de la capacidad de los pobres para luchar contra la pobreza⁹ como sujetos de este proceso, lo que significa que el direccionamiento de erradicación de la pobreza implica *variables políticas y sociales* en el control y la implantación de esas políticas por sus usuarios y en la construcción de escenarios compuestos por actores sociales locales. Se desplaza, de esta forma, la noción de “responsabilidad institucional del Estado” para la capacitación de los usuarios y de la sociedad. La cuestión es saber cómo la capacidad de esos actores puede enfrentar cuestiones generales en relación con la dinámica de la economía en el plano nacional.

DE UN PROYECTO CONSTITUCIONAL INCLUSIVO A LA ASISTENCIA MITIGADORA

Para entender esta transición es importante situar el marco institucional de los derechos en el campo social, a partir de la Constitución brasileña de 1988.

La fragmentación entre inclusión/exclusión frente a los derechos sociales constitucionalmente reconocidos posibilita analizar el campo de actuación y el grado de seguridad o incertidumbre de las políti-

8 Conforme análisis del artículo de Theodoro y Delgado (2003).

9 La perspectiva de organización política de los pobres se origina en una perspectiva de desarrollo social y humano construida por Amartya Sen, premio Nobel de Economía de 1998, que supere la visión del desarrollo al simple crecimiento económico. Esta perspectiva indujo transformar a los pobres de un “sujeto pasivo” beneficiario de planes sociales, a un “sujeto activo” protagonista del cambio social. Este abordaje, que incluye el desarrollo de capacidades estratégicas y que orientó los informes del PNUD, ha sido reapropiado con diferentes sentidos según diferentes actores políticos y sociales. Un análisis sobre esos distintos sentidos fue presentado en Ivo (2003).

cas sociales en el contexto contemporáneo, facilitando aprehender sus efectos sobre la democracia. A continuación se analiza el marco de esos derechos.

Como punto de partida, podemos agrupar el campo de los derechos sociales que se estructuraron a partir de la Constitución brasileña de 1988 en tres núcleos distintos, de acuerdo con la sistematización de Theodoro y Delgado (2003):

- Los derechos sociales básicos estructurados en el aparato del Estado¹⁰.
- Los programas vinculados constitucionalmente pero no protegidos de cortes¹¹ responden por la garantía de los derechos sociales previstos en la Constitución, sin embargo dependen de la opción de los gobiernos por medio de programas estructurales.
- Los programas de emergencia destinados al combate de carencias y situaciones de vulnerabilidad social de segmentos específicos presentan carácter transitorio y su continuidad depende esencialmente de las opciones de gobierno, atendiendo una demanda difusa y no estructurada en el aparato del Estado¹².

La ambivalencia entre inclusión/exclusión profundiza uno de los principales dilemas de la gobernabilidad en Brasil, país con una de las más elevadas tasas de desigualdad: mantener el orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos, en un contexto de ampliación de derechos políticos y cívicos, debilitados, sin embargo, por incontables desregulaciones de los derechos sociales; redefinir compromisos pactados y profundizar las desigualdades en el acceso a la distribución de riqueza y a los bienes públicos.

LA TECNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA: REVERSIÓN DE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO SOCIAL INCLUSIVO

Esta *reconversión del tratamiento de la cuestión social* que prioriza la asistencia subordinada a la tesis de la eficiencia de los gastos sociales tiende a *despolitizar y tecnificar* la cuestión social (Ivo, 2001), transformando derechos sociales (universales) en programas y medidas téc-

10 Previsión social básica; Sistema Único de Salud (SUS); hospitalización y consultas; beneficios y prestaciones continuadas de la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS); y Seguro de Desempleo (IPEA, 2003).

11 Programa de reforma agraria; proyectos estructurantes, como *Fome Zero* (N. del T.: Programa Hambre Cero); FUNDEF (Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Fundamental); Merienda Escolar (IPEA, 2003).

12 Se incluye allí toda una variedad de programas focalizados en la línea de pobreza, que atienden las demandas legítimas no contempladas en los dos núcleos anteriores.

nicas o estratégicas para distinguir, contar y atribuir beneficios a un conjunto de individuos seleccionados por los incontables programas sociales focalizados, sin constituirse en derechos. Como analiza Lautier (1999), desvinculando la pobreza de sus determinantes estructurales, se separan los individuos sometidos a esa condición de sus lugares en el sistema productivo. Asimismo, además de alterar la perspectiva constitucional, diluye el principio normativo del derecho a la racionalidad técnica del gasto público.

Se produce, por lo tanto, una ruptura estructural entre protección y solidaridad, a través de una transición de la cuestión social que prioriza el modelo de asistencia¹³ focalizado y flexible. Ese proceso se hace a través de:

- la *deconstrucción simbólica e ideológica de los sistemas de seguridad anteriores (la retórica de la crisis)*, desvinculando trabajo y protección, por la cual se produce la transfiguración de los derechos de protección en *gestión de lo social*;
- la implantación de un paradigma *institucional-estratégico*, que refiere a una racionalidad institucional destinada a la eficacia de la operacionalización de la política social por la vía de la focalización de la atención, lo que implica el desarrollo constante de nuevas “tecnologías” de medición de la “población objetivo” de los programas, a partir de diferentes centros de operación del tejido social en situación de vulnerabilidad (Candia, 1998; Fleury, 1998; Lautier, 1999);
- un *principio de racionalidad económica*, destinada al estímulo del consumo y por la centralidad del tratamiento de inserción de los individuos al mercado, a través de *transferencias monetarias*, estimulando el consumo y la demanda de servicios de asistencia, rompiendo la dimensión de solidaridades colectivas amplias;
- la vigencia de un *paradigma societario*, apoyado en la idea de responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil, y en mecanismos de organización y movilización de la sociedad civil y de los propios pobres en la construcción y control de los programas.

13 No se desconoce aquí algún efecto positivo de los programas de transferencia de la renta sobre los beneficiarios, sobre todo su eficacia en el estímulo al consumo. Pero creemos que los esfuerzos distributivos más efectivos se sitúan en la centralidad de los programas universales e inclusivos en el ámbito de la educación, la salud, la previsión social (seguro), el trabajo, la reforma agraria, etcétera.

LA NATURALEZA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS Y EL CAMPO DE LAS POLÉMICAS

Focalizar es establecer mecanismos y criterios idóneos para delimitar “quién” tiene derecho a acceder a los servicios básicos que se otorgan como subsidio público (Candia, 1998). Así, la focalización constituye un componente básico y permanente para la formulación de una política social “racional” (estratégica), en el marco de economías abiertas y competitivas. Son políticas dirigidas a las áreas consideradas “blandas”, o sea, que no comprometen ningún aspecto de la reforma estructural. Por lo tanto, están desplazadas de la institucionalidad de la protección social. Su operacionalización enfatiza la diferenciación de acceso; el subsidio a la demanda; la focalización de la población; la descentralización de las acciones y la gobernación, es decir, la movilización de actores sociales y políticos en una acción concertada según objetivos y metas de los programas.

Del punto de vista de una *percepción positiva* respecto a la evaluación de estos programas y acciones, algunos actores reconocen la contribución que algunos de esos programas pueden ejercer en el aumento del impacto sobre los beneficiarios. Se destacan en particular las justificaciones presentadas a los programas por la burocracia estatal que implementa estos proyectos. En la misma línea de argumentos, ellos reconocen una relación costo-beneficio más favorable y eficiente de esos programas. Otros argumentos consideran que la identificación del problema y la adecuación de soluciones diferenciales, ajustadas al perfil de los beneficiarios, son más eficaces: habría una economía de gastos sociales, alcanzando directamente a los más necesitados. Otros, todavía, reconocen los límites restringidos de cobertura de esos programas en relación con la demanda, pero le atribuyen importancia en circunstancias de emergencia, como complementarios o cuando son acompañados por políticas de vocación universal. Algunos identifican un impacto de los programas en la mejoría del consumo de la población beneficiada, en un marco de profunda miseria e indigencia, aliviando las condiciones de reproducción mínima de esas poblaciones. Finalmente, otros potencian la capacidad política de que esos programas respondan a los movimientos sociales y a las dramáticas condiciones de desigualdad y exclusión a la que están sometidos algunos segmentos específicos de la población, como negros y mujeres. En este plano, los programas encaminarían el reconocimiento de derechos cívicos de igualdad de acceso a condiciones mínimas vitales de los sectores excluidos.

Las *principales críticas* a estos programas, sin embargo, se sitúan en su incapacidad operacional, en las contradicciones con la universalidad de tratamiento de los ciudadanos y, sobre todo, en la ruptura que este diseño guarda con políticas redistributivas, aplastando el modelo

redistributivo hacia la base, sin afectar las condiciones de concentración de la renta y, en el plano político, los cambios respecto a la función de transferencia del Estado social y sus implicaciones en cuanto a la calidad de las relaciones políticas entre ciudadanía y Estado.

LA RECONVERSIÓN DE LOS SENTIDOS: LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LA ASISTENCIA Y LAS SOLIDARIDADES RESTRINGIDAS

El carácter fragmentado de la incorporación de diferentes segmentos de clases trabajadoras al sistema (basado en la atribución del derecho social, restringido a la capa asalariada) generó una conversión perversa de beneficios-obligaciones de los asegurados en supuestos privilegios (Ivo, 2004). Especialmente en los años noventa, lo que es deber de protección del Estado (para todos) reconvierne a los asegurados supuestamente (de forma perversa) en individuos-perversos-inmorales al sistema, atribuyéndoles, entonces, la responsabilidad por la miseria de los otros. O sea, por una operación de *reconversión simbólico-ideológica* se desplaza la insuficiencia y fragilidad del Estado social o la opción limitada de acción del Estado en cuestión de asistencia, en responsabilidad individual de los que a él accedieron. Sectores de clase media (asalariados del sector público y privado) son al mismo tiempo víctimas y “privilegiados” de un sistema inconcluso. La base de ese raciocinio es el sistema de cálculos matemáticos de contribución/beneficio, de la *perspectiva individual*, y ya no más los derechos de los trabajadores al seguro y la responsabilidad social del Estado. Con eso, se diluye el principio de la solidaridad nacional, tomándose los efectos por causas (Ivo, 2004), optando por una exacerbación del conflicto distributivo en la base, muy bien levantado por Theodoro y Delgado (2003), que contrapone pobres desprotegidos a los menos pobres.

En el ámbito del tratamiento de la cuestión “social” se retira el carácter universalista de los derechos, pasándose gradualmente a una *individualización de la acción pública* según atributos personales (de los más aptos) y no más colectivos y clases (las corporaciones) (Ivo, 2001).

Por otro lado, la formación de un *sistema dual, de protección y asistencia*, crea irracionalidades en la coordinación del sistema. La definición de asistencia a los más necesitados tiene carácter restrictivo, destinado a aquellos que no tienen cualquier oportunidad de integrar los circuitos productivos ni la redistribución contractual, de acuerdo con la Ley Orgánica de Asistencia Social (LOAS) de diciembre de 1993, como analiza Lautier (1999).

En el plano de la ciudadanía, esta *individualización de las responsabilidades* genera una inversión en el binomio clásico entre derechos y obligaciones que organiza la relación entre Estado y ciudadanos. En este caso, la responsabilidad de los individuos no genera necesariamente derechos

pactados en la esfera de la *vida colectiva*, lo que contribuye a la ruptura de los vínculos contractuales del Estado democrático con las corporaciones, generando tensiones de gobernabilidad y resistencias cívicas¹⁴.

UNA “CIRCULARIDAD SIN SALIDA”: LA EXACERBACIÓN DEL CONFLICTO DISTRIBUTIVO EN LA BASE LA SEGMENTACIÓN DE LA ASISTENCIA: LA “EXCLUSIÓN” DE LA EXCLUSIÓN (QUIÉNES SON LOS “DESAFILIADOS”)

Los mecanismos operativos de la nueva política social generan una *segmentación y selectividad creciente* entre los genéricamente considerados como “pobres”, “los más pobres entre los pobres”, sedimentando un universo de “excluidos” de la protección social¹⁵.

Hablar en “derecho a la asistencia”, de acuerdo con el instrumento legal de 1993, en Brasil, sólo institucionaliza el principio restrictivo. Lautier (1999), analizando las consecuencias de esa intervención, muestra que la LOAS mezcla principios objetivos (activos preexistentes en la forma de tierra, competencia, residencia, etc.) con datos subjetivos (espíritu empresarial, deseo de superar las condiciones de pobreza) para efectuar la selección de los que son “dignos” de ser ayudados; por otro lado, se excluyen de los argumentos algunas “necesidades” evidentes de los pobres, de carácter distributivo, como la reforma agraria y cuestiones vinculadas a la institucionalidad del sistema de previsión, seguro y empleo. A través de una operación simbólica moral que asocia protección y seguro con “privilegio” por el acceso legítimo de los trabajadores asalariados a los bienes y servicios públicos no disponibles al conjunto de la sociedad, se crea un falso problema que induce a un conflicto en el ámbito de las relaciones de diversas categorías de trabajadores entre sí y de estas con el Estado¹⁶.

Además de los efectos que esta distorsión de sentidos y segmentación de tratamiento generan en la construcción de la nación, desde el punto de vista de las relaciones entre los ciudadanos y el Estado de derechos se crea, por fin, una “nueva estratificación en la relación de

14 Estos aspectos han sido objeto de una caracterización particular (Ivo et al., 2000; Ivo, 2001). Esta ruptura lleva a algunos autores a considerar que esta intervención social acaba por dejar a los pobres relegados a su propia suerte. Esta idea estaría basada, especialmente, en la transferencia de responsabilidades del Estado a los sectores populares y a la acción microsocial de los propios pobres y de las comunidades atendidas.

15 Los *no man's land*, según Lautier (1999).

16 Esos privilegiados serían: los trabajadores cubiertos por la legislación laboral y con acceso al sistema de previsión social, los trabajadores rurales con derecho a la previsión rural y, especialmente, y sobre todo, los funcionarios públicos dotados de régimen especial (Theodoro y Delgado, 2003).

los ciudadanos con el Estado democrático, con miras a posibilidades ‘de inclusión’, con la siguiente configuración:

- Los ciudadanos protegidos (“privilegiados”).
- Los protegidos de la asistencia, garantizada por la LOAS.
- Los atendidos de los programas estructurantes, como las reformas agrarias, dependientes de opciones presupuestarias.
- Los parcial y temporalmente asistidos de los programas focalizados.
- Una amplia franja de “excluidos de la asistencia, la protección y el trabajo” que, de hecho, forma la gran mayoría de la “población ayudable” –los *no man’s land*, según la designación de Lautier (1999) y los desafiliados de Castel (1995): los asalariados precarios que perdieron los derechos al seguro; los no asalariados (autónomos de servicios y comercio inestable), incapaces de demostrar potencial productivo; los calificados inactivos que no son dignos de integrar los focos asistenciales, pues no son muy pobres, no son muy viejos; y los eventualmente sospechosos de simulación, los “falsos pobres”–.

En relación con el primer grupo se observa, durante el período 1995-2006, que el empleo formal y protegido incrementó su participación del 38,9% al 42,8%. La informalidad se redujo de aproximadamente el 60% de la PEA ocupada, es decir, 48 millones de brasileños, al 57% en 2006. Sin embargo, frente al crecimiento natural de la PEA en un contexto de reestructuración productiva, el país experimentó una reducción de su oferta de nuevos puestos de trabajo, que contribuyó a la elevación de la tasa de desempleo. La tasa de desempleo, que en términos generales del país era del 10,2% en 2005, se mantuvo prácticamente sin variaciones pues para octubre de 2006 era del 10,1%, con tasas bastante más elevadas en las principales áreas metropolitanas¹⁷.

17 En el Distrito Federal (Brasilia) la tasa de desempleo era del 18,2% en octubre de 2005 y bajó al 17,9% en octubre de 2006. En Belo Horizonte pasó del 15,8 al 12,4%; en Porto Alegre, del 14,8 al 14,2%; en Salvador, del 23,3 al 22,9%; en San Pablo, del 16,9 al 14,6%. Sólo en Recife la tasa permaneció prácticamente estable: del 21,6% en octubre de 2005 pasó al 21,8% en octubre de 2006 (datos del DEES divulgados en la Agencia Brasil de Noticias, Radiobras, 30 de diciembre de 2006).

Cuadro 1
Indicadores del mercado de trabajo. Brasil, 1992, 1998 y 2004 (en %)

	1992	1998	2004
Tasa de participación	58	57	59
Tasa de ocupación	93	90	90
Tasa de desempleo	7	10	10

Fuente: Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar, 1992, 1998 y 2004, IBGE (Microdatos) (Dedecca et al., 2006).

La permanencia de tasas elevadas de precarización del mercado de trabajo y la creciente tasa de participación tienen un efecto aumentado sobre la demanda de asistencia y las acciones mitigadoras y compensatorias de los programas de transferencia de la renta¹⁸ focalizados, y sobre el acceso a los derechos sociales, no sólo porque la masa salarial es reducida y, por lo tanto, también la capacidad de contribuir, sino porque se amplía la población potencialmente demandante de servicios de asistencia social, especialmente de los jóvenes, además de otros aspectos.

La estimación de esa población, con base en los criterios de la Ley Orgánica de la Asistencia brasileña, alcanzaba en 1995 un total de 49,5 millones de personas, que representaba el 33,4% de la población del país, aumentando al 42,6% en 2006¹⁹. Es decir, a pesar de mejorar la cobertura de los programas focalizados, la demanda de asistencia paradójicamente continuó creciendo hasta 2006 a causa del aumento de la tasa de participación y de la disminución del rendimiento medio del trabajo anual desde 1996.

18 La población atendida por los programas de transferencia de la renta a fines de 2003 (final del segundo mandato del gobierno de Fernando Henrique Cardoso –FHC–) fue de un total de 3,7 millones de familias en la *Bolsa-Escola*, 810 mil niños en el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), 326 mil familias con *Bolsa-Alimentação* (N. del T.: programa de alimentación), 349 mil con *Cartão Alimentação* (N. del T.: tarjeta de alimentación) y 6,9 millones con el *Auxílio-Gás* (N. del T.: programa destinado a subsidiar el precio del gas licuado del petróleo a familias de bajos ingresos). Intentando racionalizar el proceso de transferencia de la renta para la población carente, el gobierno de Lula lanzó a fines de 2003 la *Bolsa-Família* (asociando los programas anteriores de transferencia de renta). En 2004 el programa atendió 6.700.000 familias; en 2005, a 8.700.000 familias; y a fines de 2006 el gobierno cubrió la población total estimada por el programa, beneficiando un total de 11.100.000 familias.

19 Según datos extraídos de IPEA (2006) fueron incluidos como población carente, demandante de atención, aquellos individuos con renta equivalente a medio salario mínimo y un cuarto de salario mínimo. El valor nominal del salario mínimo, con vigencia desde mayo de 2006, era de R\$ 350/mes, o sea, equivalía a US\$ 162. En 2008, dada la devaluación del dólar, corresponde a US\$ 250.

LOS PROGRAMAS FOCALIZADOS COMO ELECCIÓN PÚBLICA EFICIENTE: EVALUACIÓN DE LA RACIONALIDAD INSTRUMENTAL DE LA ACCIÓN SOCIAL FOCALIZADA

Esta tesis coloca el dilema de la cuestión social en el ámbito de la “elección pública eficiente”. Según esa perspectiva, los recursos gubernamentales destinados a la política social son suficientes, descontando sólo que fueran bien focalizados o administrados²⁰. Theodoro y Delgado (2003) esclarecen que esa idea acaba por *embutir una solución “barata” para la cuestión social, sobre todo, por la reducción del esfuerzo fiscal asociado*.

Observándose el conjunto de las políticas sociales de carácter focalizado aplicadas en 2002 se constata, por ejemplo, una *reducción de las metas* de muchos de esos programas, en función de la crisis internacional. Esto revela el carácter de vulnerabilidad de las políticas públicas, condicionadas por la incertidumbre de la política económica en esos países²¹.

El desempeño y la cobertura de los programas focalizados puede llevar muchas veces a generar una *focalización de la focalización*, en la medida en que restringe las áreas de aplicación del programa a los beneficiarios más pobres entre los previamente identificados, generando discriminaciones involuntarias en la atención a poblaciones igualmente o hasta más carentes²², exacerbando el conflicto redistributivo en la base de la pobreza entre los que integran y los que no participan de los beneficios de los programas.

Cuando el criterio de transferencia no es universal, sino que contempla una línea de corte de familias con renta media per cápita de un cuarto hasta medio salario mínimo, las zonas de exclusión se pueden

20 A partir de esa evaluación se apunta un conjunto de recomendaciones importantes, aunque no suficientes, como el combate al clientelismo, mayor direccionamiento de los recursos a las actividades finales disminuyendo los costos de las transacciones, mayor integración y racionalidad institucional del propio sistema federal y medidas de eficacia a la descentralización, etc. (o sea, un conjunto de recomendaciones normativas del “buen gobierno”, desde fines de la década del ochenta, orientadas por las agencias multilaterales).

21 A pesar de reconocer los límites de esos programas, especialmente en relación con la restricción de la cobertura a los necesitados y el reconocimiento de la necesidad de que estén articulados a políticas macro-estructurales de empleo y renta, no se puede dejar de reconocer alguna mejora en las condiciones de reproducción y consumo de las familias beneficiadas, aunque estas no se constituyan en condiciones efectivas de ultrapasar su condición de pobreza. Datos divulgados por el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre en 2006 muestran que como efecto de la *Bolsa-Familia* un 31,10% de las familias salió de la condición de extrema pobreza y sólo un 4,95% superó la línea de pobreza (medidos por la renta).

22 Recientemente, un jefe de familia que había oído sobre la prioridad inicial del programa *Fome-Zero* del gobierno federal, que vive en situación de indigencia pero habita en una región que presenta indicadores de desarrollo humano de los más elevados, mostraba su indignación respecto al hecho (para él injusto) de no haber sido contemplado por los criterios iniciales de implementación del programa.

ampliar a los segmentos cuya renta media familiar per cápita está por encima de medio salario mínimo: es decir, hacia aquellos cuya renta per cápita se encuentra comprendida entre medio y un salario mínimo, considerados no merecedores de recibir ayuda pública si se aplican los criterios del Programa *Bolsa-Família*, pero que se ubican por debajo del mínimo vital garantizado por el salario mínimo.

El problema es que las acciones focalizadas constituyen *programas técnicos y no derechos o políticas*, pudiendo ser, por lo tanto, afectados según criterios de recorte financiero o demandas políticas. Es decir, el supuesto remedio de la crisis en la implantación de la “política estratégica focalizada” encuentra sus límites en el propio “remedio”: la crisis del Estado determina la adopción de medidas flexibles y estratégicas en la intervención social, en razón de la vulnerabilidad de los mercados. El dilema, por lo tanto, no refiere a la asignación eficaz del recurso existente, sino a la creación de un nuevo principio ordenador, el Estado social inclusivo, prescripto en la Constitución de 1988. Y esta cuestión no es técnica, sino, sobre todo, de derechos de ciudadanía y de política de desarrollo del Estado nacional.

LA TESIS DE TRANSFERENCIA DE LA RENTA COMO BASE DE ACCESO A LA CIUDADANÍA: EL CONSUMIDOR TUTELADO

Sin desconocer el efecto de “alivio” que esos programas de transferencia de la renta puedan tener sobre las familias vulnerabilizadas y desempleadas, la monetarización de la asistencia tiene implicaciones políticas importantes.

Como dijimos en el inicio del presente artículo, no se puede desvincular el diseño de las políticas sociales de conformación del mercado de trabajo, entendiendo a este como principal mecanismo de inclusión social, de sociabilidad y de política, ya que la condición de acceso al trabajo libre define la condición de la ciudadanía.

En la base de la monetarización de la asistencia se localiza un diagnóstico de crisis social como crisis de consumo, resultante de políticas a favor de la rentabilidad del capital. De esta perspectiva en defensa de los programas de transferencia de la renta se hace implícita la presuposición de la incapacidad de suplir las necesidades mínimas de la inserción vía el mercado de trabajo. Así, el tratamiento de las políticas dirigidas a la transferencia de la renta, si de un lado posibilita algún acceso al consumo y, por lo tanto, alguna condición de reproducción e inserción social, del punto de vista político reconvierte “al asistido” en ciudadano-consumidor tutelado de los sistemas de asistencia social, elevando el acto de compra-venta a acto cívico.

LAS POLÍTICAS DE PROXIMIDAD EN EL ENFRENTAMIENTO DE LA POBREZA

En la base de ese paradigma de políticas de proximidad, se encuentra un diagnóstico de la cuestión social contemporánea que identifica el proceso de vulnerabilidad social, entendida por la conjugación entre precariedad del trabajo y fragilidad de los soportes relacionales (Castel, 1995) y la idea de que las redes de solidaridades primarias han constituido un capital social importante en las condiciones de inserción social de capas populares. Se agrega a este diagnóstico la noción de una mayor eficacia de generación de proyectos de desarrollo autosustentables locales y la operacionalización de las políticas sociales en el ámbito de las políticas sociales descentralizadas y bajo el control de la sociedad civil local.

La cuestión central de esas tesis²³ es que la implementación local de la política supone, de un lado, actores organizados y, del otro, municipios con capacidad institucional de gerenciamiento no siempre compatible con la realidad preexistente de la red de municipios brasileños²⁴. Efectivamente, datos relativos a la aplicación de la Ley de Responsabilidad Fiscal en el ámbito de los municipios brasileños revelan que 3.425 de ellos se encontraban en 2002 con balances atrasados (*Folha de São Paulo*, 15 de septiembre de 2002). Esto expresa, de alguna forma, la fragilidad institucional de los municipios en el gerenciamiento y la operacionalización de los programas sociales a nivel local. Del punto de vista de la organización de los actores locales se observa que la eficacia de esos proyectos está condicionada a la existencia de actores organizados y que esta organización no puede estar limitada a la esfera de las sociedades locales, dados los riesgos de captura por las estructuras de poder local²⁵.

23 Hablo en plural porque incluyo en esta línea un conjunto de principios normativos o mismo institucionales de desarrollo local: *local governance* (N. del T.: gobernación local), capital social, desarrollo autosostenido, etcétera.

24 Lavinas (1998), en un escrito presentado a la Asociación Nacional de Investigación y Posgrado en Ciencias Sociales (ANPOCS) sobre la capacidad de los municipios brasileños de absorber esa política, demuestra que sólo un 5% de ellos tiene condiciones de implementar plenamente políticas de renta mínima, dada su pobreza económica y consecuente insuficiencia de recaudación y del aparato institucional local.

25 En una investigación sobre los límites de la gobernación (Ivo, 1997), observé que los resultados de esos programas estaban condicionados por la fuerza de los actores sociales involucrados y la extensión de la red de solidaridad de su sustentación. Esta diferencia en lo que respecta a la base de sustentación social de los programas acababa generando segmentación, tecnificación de los procesos democráticos de participación ciudadana, además de escenarios públicos nominales y vacíos, transformando algunas de esas instancias públicas en instancias formadoras sólo de “consensos mínimos y relativos”, incapaces de construir solidaridades más amplias (Ivo, 1997; Ivo et al., 2000).

En lo que respecta a las *variables políticas*, cabe cuestionar: ¿cómo garantizar eficacia en las acciones de asociación entre público y privado (uno de los paradigmas de la gobernación) bajo el control de sociedades civiles locales tradicionalmente condicionadas por un Estado patrimonial que organiza los intereses de muchas elites locales por la privatización de estructuras públicas e institucionales?

Además, la focalización no puede encaminar la solución de problemas estructurales, generadores de vulnerabilidad y exclusión, propios de la dinámica económica en el ámbito nacional, y sobre los cuales las instancias locales no tienen poder para solucionarlos o alterarlos. En la investigación de 1997, verificamos que las ganancias de eficiencia de muchos proyectos sociales fueron anuladas por las obligaciones de pago de la deuda pública con la Unión (Ivo et al., 2000). O sea, existen problemas estructurales que están lejos de ser resueltos exclusivamente a través de acciones compensatorias o de solidaridades primarias, requiriendo la construcción de políticas más amplias de generación de empleo y renta.

Las salidas económicas vía el desarrollo de una *economía solidaria*, por su parte, están lejos de representar la realidad de la economía informal en Brasil. El artículo de Borges y Franco (1999) sobre las características del sector informal en la Región Metropolitana de Salvador (RMS)²⁶ revela que lejos de que la economía informal se constituya en matriz societaria capaz de estructurar alternativas sólidas de una economía de base solidaria, basada en el trabajo familiar, con alta capacidad de integración al mercado, ella representa un *grado radicalizado de individualización del trabajo*, con características de bajísima socialización, tales como predominancia de un único trabajador (el trabajador autónomo y por cuenta propia); bajísimo nivel de constitución jurídica de esas “microempresas”; funcionamiento en la vía pública, revelando no tratarse de un sector orgánicamente integrado a la cadena productiva, sino significando, sobre todo, una estrategia de supervivencia de trabajadores precarizados, en un contexto de dificultades de incorporación y de destrucción de puestos de trabajo de la economía formal. Las autoras certifican, incluso, el bajo nivel de cobertura de los derechos sociales del segmento de los trabajadores que integran la economía informal.

Estos argumentos llevan a concluir que las tesis relativas al emprendedorismo²⁷ y al enfrentamiento de la pobreza vía el mercado, estimulados a través de estrategias de capacitación o *empowerment* (empoderamiento) de esos sujetos históricamente sometidos a las condiciones estructurales

26 Con base en la investigación realizada por el IBGE (1997).

27 N. del T.: traducción literal para respetar la redacción de la autora, aunque el vocablo en cuestión no existe en el idioma castellano.

de pobreza, deben ser consideradas con reservas, dada la configuración histórica y excluyente de los mercados de trabajo en Brasil.

CONCLUSIÓN: LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA SEGMENTACIÓN E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL ENTRE DESIGUALDAD SOCIAL, DESPROTECCIÓN Y POLÍTICA

Retomo incluso aquí otros aspectos también desarrollados en la última parte del libro *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Ivo, 2001), cuando analizo los límites de esa nueva regulación social de naturaleza societaria y limitada a micro universos del ámbito “local”.

Como vimos en la primera parte de este artículo, la política social en la modernidad constituyó una política destinada a mediar las contradicciones entre igualdad política y desigualdad económico-social propia de la sociedad liberal, a través de una estrategia institucional redistributiva, basada en mecanismos de transferencia de la renta entre generaciones, en un sistema de solidaridad nacional. Esta estructura de derechos sociales articula un sistema de derechos y deberes universales constitutivos de la ciudadanía. En este sentido, la concepción original de las políticas sociales de protección se constituye en soporte de un proyecto democrático, de justicia redistributiva y social (Donzelot, 1994; Rosanvallon, 1995; Castel, 1995).

En la década del noventa, en el transcurso de los nuevos mecanismos de desregulación de los mercados y del Estado nacional, la cuestión de la *repartición de la renta* desaparece como marco central del proceso de legitimación política, en la forma en que la sociedad lo concibió en la modernidad y de la formación del proyecto nacional-desarrollista, en los países periféricos. En las sociedades latinoamericanas esto se dio en condiciones diferenciadas de los países de capitalismo avanzado, pues en estos, el acceso a los derechos de ciudadanía y al trabajo no se completó. Así, esos cambios más recientes de reestructuración de la economía ocurren en un contexto en que la ciudadanía no significó la completa integración de la masa de trabajadores al régimen salarial estable, en que la pobreza constituye un fenómeno estructural de masa y no una cuestión residual y/o emergente, y en que este estado de pobreza también es acompañado por la falta de acceso de incontables servicios urbanos y sociales.

Es decir, estructuralmente articulado al sector capitalista moderno se desarrolló, más o menos integrado al sector dinámico y moderno de la economía, una masa significativa de trabajadores precarizados, autónomos, que integraban (y aún integran) el llamado mercado informal de trabajo, lo cual constituyó la forma histórica de supervivencia y resistencia de enormes contingentes de trabajadores, especialmente en el medio urbano.

Asentada sobre la matriz de la relación salarial estable y de compromisos corporativos entre los trabajadores y el Estado, esta relación potencia gradualmente los derechos sociales de protección al conjunto de la población, beneficiando, inicialmente, el núcleo familiar de los trabajadores asalariados, y extendiéndose a partir de ahí, basado en la fuerza de presión del movimiento de los trabajadores, al conjunto de la sociedad²⁸. Por lo tanto, aun presentando una matriz salarial incompleta, la condición de protección del núcleo asalariado y protegido del mercado de trabajo permitió la formación de una red de sociabilidad y de cobertura o protección que sobrepasaba el mundo del trabajo y la protección individual, expandiendo la protección al núcleo de la familia y potenciando las condiciones de sociabilidad e integración social de las familias de los trabajadores. La universalización de los derechos sociales y el acceso a las políticas de protección resultaron, pues, de un tipo de compromiso corporativo del Estado con el núcleo central de los trabajadores asalariados, por el poder de fuerza e intercambio de esos trabajadores, cuyos efectos sociales repercutieron sobre las condiciones de reproducción de las familias trabajadoras en general (Ivo, 2001: 120).

Cuando la reestructuración productiva y los cambios que acompañan la flexibilidad del trabajo afectan la condición de protección y el direccionamiento de las políticas sociales se desplaza de una concepción solidaria y colectiva para transformarse en atributo individual, se observa una separación profunda entre economía y sociedad, protección y solidaridad, derechos y burocracia.

El diseño de las nuevas políticas focalizadas, limitadas a la individualización de la asistencia, los escenarios restringidos de solidaridades primarias y locales, la segmentación entre la protección y la asistencia, y la redistribución de beneficios por la tecnocracia y/o mediada por instancias locales y comunitarias, acaba reflejando cambios importantes en el plano de la relación entre ciudadanía y política.

Este proceso de transición de la política social revela la formación de un contingente significativo de individuos sometidos a procesos de exclusión de cualesquiera políticas públicas de protección, pues no tienen empleos ni renta para la cotización privada y están fuera del mercado de trabajo formal, mecanismo central de las políticas de protección social. Por otro lado, las políticas compensatorias, al restringir su acción según objetivos focalizados, dejan de lado un conjunto de individuos efectivamente necesitados, provocando una segmentación y selectividad dentro mismo de la categoría de los asistidos del Estado, que se localiza entre los que están fuera de la protección y los que están fuera de la asistencia

²⁸ La universalización de la jubilación rural a partir de la Constitución de 1988 es un buen ejemplo.

focalizada, en un contexto político democrático que reconoce igualdad de oportunidades y tratamiento a todos los ciudadanos.

Se crea, por lo tanto, una enorme categoría de “sujetos demandantes de derechos”. Este marco reconfigura las dos matrices político-sociales de la integración política: las relaciones de tipo *corporativo*, que reducen su peso como matriz catalizadora del proyecto social y base del compromiso de los trabajadores con el Estado, con miras a la desregulación del mercado de trabajo, y la *clientelista*, que se estructura en la capilaridad de las estructuras comunitarias, de la relación entre autoridades políticas y habitantes-consumidores de bienes urbanos y servicios sociales precariamente ofrecidos y distribuidos, en diferentes niveles de organización de la relación entre actores comunitarios (barrios) y poder institucional (municipalidades).

La operacionalización de los programas sociales genera, así, una “circularidad de lo social”, un modelo redistributivo de base, también aplastado que se mueve entre los estratos asalariados y los más pobres. Esos cambios indican ruptura del contrato social (de los compromisos corporativos vigentes entre Estado y trabajadores), reduciendo la protección a la asistencia y a la tutela, alterando los sentidos de responsabilidad social, colectiva y pública.

Este nuevo modelo también altera la matriz de la ciudadanía en términos de derechos y deberes, sustituyéndola por una estructura de beneficios, de cuño personal y control de la burocracia local. Hoy, la concepción de la asistencia representa la individualización de programas definidos según atributos individuales, en un espacio altamente competitivo y selectivo, y frágiles condiciones de inserción.

Ese modelo altamente segmentado y atomizado de trabajadores desvinculados de las esferas institucionales de la protección metamorfosea relaciones políticas entre un *clientelismo por delegación*, reforzando una versión del espacio público como espacio privado de compromisos personalistas entre el gobierno (el Ejecutivo) y el pueblo, y un *clientelismo de la asistencia*, asociado al primero, técnicamente organizado por criterios burocráticos y controles estadísticos, mediando las relaciones sobre la población objetivo de los programas focalizados y creando una “racionalidad weberiana” en la asignación de los beneficios individuales (Lautier, 1999).

De cualquier modo, se puede constatar un cierto grado de ruptura de algunas mediaciones y control de las estructuras de poder local. La instauración de criterios técnicos más rigurosos en la asignación de beneficios, si bien presenta riesgos de capturas por las estructuras locales, también representa cierta ruptura con las viejas oligarquías locales, resultado de la acción de nuevos controles racionales y técnicos comprometidos con la ciudadanía en la identificación de los beneficiarios y

de la capacidad de procesamiento de la información centralizados en las cuentas públicas, y, sobre todo, por el poder de fiscalización de los medios masivos.

Calderón (1997) alerta sobre el retorno a una vinculación directa entre el líder y la masa en América Latina, a una hipervalorización de las identidades, revelando tendencias a la creación de un *nuevo tipo de populismo*.

LA EMERGENCIA DE UN NEOPOPULISMO

Profundizando aspectos complejos de la relación local, un estudio sobre el papel de los alcaldes municipales (Chevalier, 1997) mostró cómo los esfuerzos de construcción mediática de la imagen de la ciudad han contribuido con la “personificación” de la figura de liderazgos locales y reforzado una lectura personalista de la política. Esto afecta, por un lado, la función representativa del Legislativo en favor de la centralización del Ejecutivo. Por otro lado, este nuevo papel de los medios, en el plano de la representación política y construcción de legitimidad social, puede también ser reforzado por el neoclientelismo, en la distribución y localización de bienes y beneficios por el “líder” o los especialistas para el pueblo, mediada por los pequeños escenarios de participación social o cívica, no siempre fuertes o con capacidad de ejercer controles ciudadanos.

A eso también contribuyen la crisis de las estructuras representativas; el énfasis del Ejecutivo en las políticas de ajuste y control de las cuentas nacionales; el control privado de los medios de comunicación, ligado en general a grupos políticos locales; el crecimiento de la pobreza y la desocialización de la economía, y los consecuentes cambios de la matriz societaria (sindicalización, asociativismo, etcétera).

Ahora, si esto es problemático en un contexto de vivencia de una democracia plena y consolidada, es particularmente complejo en contextos donde aún se observa una herencia autoritaria, donde los medios de comunicación se encuentran privatizados, facultando la consolidación de estructuras de poder y dominación local por la acción articulada de lo simbólico, de la comunicación y de la propia política.

CONCLUSIÓN

En un contexto de economías abiertas y competitivas, se postulan políticas flexibles adaptadas a las variaciones del mercado y a los ajustes de los gastos públicos, como criterio de eficacia. En el ámbito de la solución encontrada, de flexibilidad y focalización de los programas, sus límites se sitúan en su propia causa, es decir, en la inestabilidad de los mercados y de la economía que comprometen la continuidad de los programas. Eso

lleva a considerar la *producción de círculos lógicos*, reduciendo el conflicto redistributivo a una lucha entre los pobres y los “casi” pobres.

La disociación entre políticas sociales aplicables a todos y las políticas sociales focalizadas dificultan los objetivos acumulativos de combatir la pobreza, construir ciudadanos y eliminar la exclusión (Fleury, 1998), restringiendo la ciudadanía a una dimensión parcial de la atención y del consumo, asegurados por el estatuto de una ciudadanía cívica, y segmentando la condición de inserción y la relación desigual de los ciudadanos (aquellos asistidos, los protegidos y los no asistidos) con el Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Borges, Angela y Franco, Ângela 1999 “Economía informal da RMS: verdades e mitos” en *Bahia. Análise e Dados* (Salvador: SEI) Vol. IX, Nº 3.
- Calderón, Fernando 1997 “La tendencia es hacia la bifurcación: partidos por un lado, sociedad por el otro” en Achard, Diego y Flores, Manuel (coords.) *Gobernabilidad: un reportaje de América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Candia, José Miguel 1998 “Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales” en *Nueva Sociedad* (Caracas) Nº 156, julio-agosto.
- Castel, Robert 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (París: Fayard).
- Castel, Robert 2004 *La inseguridad social: ¿qué es estar protegido?* (Buenos Aires: Manantial).
- Chevalier, Dominique 1997 “Projets de villes et politiques municipales de communication (Le cas de Marseille, Montpellier, Nice et Toulouse)”, Tesis de Doctorado, Université Paul Valéry, Marseille, enero.
- Dedecca, Cláudio et al. 2006 “Salário mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda”, Ponencia presentada en Encontro da ABEP, Caxambu-MG.
- Donzelot, Jacques 1994 *L'invention du social* (París: Fayard).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Ewald, François 1986 *L'État providence* (París: Grasset).
- Fleury, Sonia 1998 “Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90” en *Nueva Sociedad* (Caracas) Nº 156, julio-agosto.

- Folha de São Paulo* 2002 “Projetos corta gastos da área social do próximo governo”, 3 de septiembre.
- IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 1997 “Economia informal urbana: Brasil e grandes regiões” (Rio de Janeiro) Vol. III.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2003 “Políticas sociais” en *Anexo Estatístico* (Brasília) agosto.
- IPEA-Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2006 *Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise* (Brasília) Nº 12.
- Ivo, Anete Brito Leal 1997 “Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador” en *Caderno CRH* (Salvador: EDUFBA/CRH) Nº 26-27.
- Ivo, Anete Brito Leal 2001 *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza* (Buenos Aires: CLACSO).
- Ivo, Anete Brito Leal 2003 “Políticas sociais de combate à pobreza nos anos 1990: novas teses, novos paradigmas” en Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia *Pobreza e desigualdades sociais* (Salvador: SEI) Série Estudos e Pesquisas 63.
- Ivo, Anete Brito Leal 2004 “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” en *São Paulo em Perspectiva* (San Pablo: Fundação SEADE) Vol. XVIII, Nº 2, abril-junio.
- Ivo, Anete Brito Leal et al. 2000 *O poder da cidade. Limites da governança urbana* (Salvador: EDUFBA).
- Jamur, Marilena 1999 “Solidariedade(s)” en *O Social em Questão* (Rio de Janeiro) Vol. III, Nº 4, julio-diciembre.
- Lautier, Bruno 1999 “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours” en *Cahiers des Amériques Latines* (Paris) Nº 30.
- Lavinias, Lena 1998 “Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa-escola”, Ponencia presentada en XXII Encuentro Anual de ANPOCS, Caxambu-MG.
- Paugam, Serge 2002 *La disqualification sociale* (Paris: PUF).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Buenos Aires).
- Polanyi, Karl 2000 (1944) *A grande transformação - as origens de nossa época* (Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda).

- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nouvelle question sociale. Répenser l'État providence* (París: Le Seuil).
- Schnapper, Dominique 2002 "Préface" en Paugam, Serge *La disqualification sociale* (París: PUF).
- Sousa Santos, Boaventura de 1999 "Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo" en De Oliveira, Francisco y Paoli, Maria Célia (orgs.) *Os sentidos da democracia* (Río de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESB).
- Theodoro, Mário y Delgado, Guilherme 2003 "Política social: universalização ou focalização. Subsídios para o debate" en *Políticas Sociais. Acompanhamento e análise* (Brasília: IPEA) N° 7, agosto.
- Théret, Bruno 1992 *Régimes économiques et l'ordre politique* (París: PUF).

Carlos Barba Solano*

REFORMA SOCIAL Y CIUDADANÍA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LOS AÑOS NOVENTA: UNA PERSPECTIVA COMPARADA

EN AMÉRICA LATINA, después de la crisis económica de 1982, se puede hablar de la reducción progresiva de “lo social” a las problemáticas de la pobreza y la vulnerabilidad social. Esta reducción se ha producido a través de la adopción gradual del paradigma de bienestar residual, formulado a partir de la historia y las prácticas de los países anglosajones. Ese modelo establece como eje de la producción y distribución del bienestar social al mercado. El cambio ha implicado la puesta en práctica de una agenda única de reforma social diseñada por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). No obstante, los resultados generados han sido desiguales en los tres tipos de regímenes latinoamericanos existentes. Como veremos, las evidencias indican que ese enfoque es inadecuado, por ello este trabajo propone enriquecer el concepto de “lo social”, incluyendo las ideas de *ciudadanía* y *exclusión social*, como prerequisites teóricos para plantear nuevos objetivos para una reforma social a escala regional.

* Doctor en Ciencias Sociales, profesor investigador titular “C” del Departamento de Estudios Socio Urbanos de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II.

INTRODUCCIÓN

Después de la crisis económica de 1982, que puso fin a la tentativa latinoamericana de industrialización orientada al mercado interno, la riqueza teórica que acompañó el debate sobre el desarrollo hasta los años setenta¹ fue reemplazada por una serie de criterios, sintetizados en el célebre Consenso de Washington, que han promovido a escala regional el establecimiento de economías de mercado, abiertas al comercio internacional².

Este cambio de orientación no sólo es relevante porque redefinió el escenario para el diseño de las políticas públicas y situó a las principales agencias financieras internacionales como actores centrales en ese terreno³, sino porque marcó una ruta alternativa y hegemónica sobre cómo abordar la cuestión social.

Durante los años noventa, el BM y el BID construyeron gradualmente una agenda de reforma social que desembocó en un nuevo paradigma de bienestar regional, de carácter residual⁴, que ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico.

Sin embargo, el cambio paradigmático no ha redundado en una clara mejoría del bienestar en América Latina, ni siquiera en etapas de crecimiento, como la de la década del noventa. De hecho, esos años han

1 Hasta finales de los años cuarenta, el punto de vista teórico dominante fue la teoría neoclásica de las ventajas comparativas. En los años cincuenta y sesenta, dos enfoques se disputaron la hegemonía conceptual: la teoría de la modernización y la teoría cepalina. Durante las décadas del sesenta y setenta, la visión cepalina fue fuertemente cuestionada, tanto por grupos críticos dentro de esa organización, como por las teorías de la dependencia y la marginalidad. Desde un punto de vista social, este núcleo heterodoxo centró su crítica en las incapacidades del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI), tanto para integrar socialmente a los pobres rurales, como para evitar el repunte de la pobreza urbana, el desempleo y el subempleo o para reducir la desigualdad en la distribución del ingreso o generar desarrollo social.

2 La problemática dominante fue la solución de los desequilibrios provocados por el viejo modelo ISI. Los parámetros para abordar este asunto fueron establecidos por tres instituciones financieras internacionales: el BM, el BID y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta perspectiva subrayaba el agotamiento de la estrategia basada en la expansión del mercado interno y los fracasos de los regímenes nacionalistas y populistas. Se consideraba que la única vía abierta para todos los países latinoamericanos era aprovechar sus recursos naturales y exportar artículos manufacturados para buscar una inserción ventajosa en el mercado internacional. Se destacaba la necesidad de que el Estado se enfocara a crear un entorno institucional favorable para el libre mercado, que mantuviera la disciplina fiscal, impulsara la apertura de la economía, promoviera las inversiones extranjeras, privatizara sus activos, desregulara los mercados y respetara irrestrictamente los derechos de propiedad (BM, 1990; 1994; 1995; 1997; Edwards, 1995; Williamson, 1990).

3 Acompañadas por inversionistas financieros, funcionarios gubernamentales de alto nivel, particularmente ministros de finanzas y asesores internacionales, como Jeffrey Sachs, Sebastian Edwards y John Williamson.

4 Este tema será discutido posteriormente.

sido catalogados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como de “luces y sombras”, precisamente porque, a pesar de que durante varios años se restableció el crecimiento económico, los resultados sociales fueron desalentadores (CEPAL, 2001b).

De acuerdo con datos generados por ese organismo, los países de la región no sólo continúan enfrentando hoy serios retos en términos de persistencia de procesos de exclusión, reproducción de la pobreza, alta vulnerabilidad social, sino también crecientes problemas de desempleo, subempleo, informalidad, desigualdad social y de género, e inseguridad ciudadana. Por ello, la creación de estructuras institucionales apropiadas para confrontar esos problemas continúa siendo un gran reto (CEPAL, 2001b; CEPAL/UNICEF, 2001).

Frente a los magros logros alcanzados por los procesos de estabilización, ajuste y reforma social⁵, tanto el consenso como la agenda de reforma se han desgastado, dando pie a la aparición de conceptos, lecturas y propuestas diferentes respecto a lo que debe considerarse prioritario en términos económicos y sociales a escala regional o nacional (Barba, 2004a; Barba et al., 2005: 29-60).

Esto ha llevado a un cuestionamiento del paradigma de bienestar residual, no sólo en el ámbito intelectual, sino a cambios de orientación en varios gobiernos⁶ y a nuevas propuestas por parte de algunas agencias internacionales ligadas al tema del desarrollo, particularmente en el marco de las Naciones Unidas⁷. Esta revisión crítica ha rebasado la escala regional, como lo prueban numerosas reuniones internacionales y el establecimiento de una agenda de desarrollo social emanada de la Cumbre del Milenio⁸.

5 En la trama de la estabilización y el ajuste, el FMI, el BM y el BID se han dividido el trabajo. El primero se ha ocupado, principalmente, de la estabilización económica; el segundo y el tercero se han enfocado al ajuste estructural, de mediano y largo plazo, y a sugerir, inducir y negociar una nueva agenda social. En la estabilización económica a corto plazo, a cargo del FMI, los dos aspectos prioritarios han sido la inflación y la disciplina presupuestal (BM, 1995). Los instrumentos centrales han sido para corregir el desequilibrio fiscal, ajustes presupuestales a la baja y la elevación de los ingresos públicos; para corregir el desequilibrio externo, la devaluación o la libre flotación de la moneda; la reducción de los salarios para atraer inversión extranjera directa; la elevación de las tasas de interés para captar inversiones de cartera (Román, 1999: 73). Por su parte, a nivel regional, el ajuste estructural de mediano y largo plazo, a cargo del BM y el BID, envuelve procesos de liberalización de mercados internos y externos y políticas sectoriales, laborales, comerciales, industriales, financieras y también, a partir de los años noventa, reformas a los sistemas de pensiones y diseño, financiamiento y evaluación de programas sociales (Barba, 2003).

6 En el ámbito gubernamental, el “giro a la izquierda” de los gobiernos de Venezuela, Chile, Brasil, Argentina y recientemente Uruguay así lo indican.

7 Tal es el caso de PNUD, la CEPAL e IINUPDS.

8 Destacan la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social celebrada en Copenhague en marzo de 1995; la Cumbre del Milenio celebrada en la ciudad de Nueva York en septiembre del año 2000, donde 180 países firmaron la Declaración del Milenio, que incluía un serie de me-

En este contexto, se han desplegado enfoques que buscan enriquecer la construcción de lo social, conceptualizándola como algo más que la pobreza extrema. En el centro de esta tentativa, está la edificación de una nueva agenda regional orientada por conceptos como ciudadanía y exclusión social.

El propósito específico del presente trabajo es precisamente explorar, a partir de una perspectiva comparativa, los desafíos diferenciales que distintos conjuntos de países enfrentan a escala regional en sus procesos de construcción de ciudadanía social.

Para realizar esta tarea, este trabajo abordará diversos tópicos:

- Las características del paradigma de bienestar residual hegemónico en la región a partir de la década del noventa.
- La importancia del retorno del debate sobre la ciudadanía y la exclusión social.
- La pertinencia de adoptar un enfoque comparativo para realizar análisis empíricos sobre esta temática y el uso del concepto de régimen de bienestar en América Latina.
- El análisis de los datos sociales disponibles, agrupados alrededor de tres tipos distintos de regímenes de bienestar regionales.

EL PARADIGMA RESIDUAL EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, tras la crisis del modelo de industrialización orientado al mercado interno, se ha producido una resignificación gradual de la intervención estatal. En términos económicos, se ha asumido que dicha intervención se justifica solamente para garantizar un contexto macroeconómico estable para lograr el crecimiento económico, ya que este se concibe como el factor que genera las oportunidades de ingreso y, en consecuencia, como el mecanismo fundamental para reducir o eliminar la pobreza.

tas para alcanzar el desarrollo mundial y la erradicación de la pobreza, las llamadas Metas del Milenio; la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y la Intolerancia celebrada en Durban (Sudáfrica) en septiembre de 2001; y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable realizada en Johannesburgo en septiembre de 2002. En el marco de esos encuentros se ha reubicado lo social en el contexto del desarrollo económico, y ello ha puesto en el centro del debate intelectual y político internacional temas tan importantes como la distribución de pérdidas y ganancias económicas y sociales producidas por la globalización; la persistencia de la pobreza extrema; el creciente desempleo y la migración internacional; la persistencia de desigualdades de género; la acentuación de los riesgos sociales para jóvenes y mujeres pobres; el aumento de la criminalidad y la violencia; la discriminación en contra de minorías raciales o étnicas; la inoperancia de los derechos ciudadanos de los pobres; y los grandes retos para lograr un desarrollo sustentable.

En el terreno social, de manera muy general, puede hablarse tanto del abandono paulatino del paradigma del seguro social, que tenía como eje al empleo formal y los derechos sociales que se adquirían por esa vía, como de la reducción progresiva de lo social a los temas de la pobreza y la vulnerabilidad social.

En esos mismos términos puede afirmarse que, en ese tránsito, el tema de la ciudadanía social ha sido desechado en la agenda de la mayoría de los gobiernos de la región, y que se han interrumpido las acciones consistentes y suficientes para asegurar la universalización de derechos sociales.

Este camino ha conducido tanto a que el empleo sea concebido estrictamente como un problema de mercado (por ello las tendencias más marcadas han sido la desregulación y flexibilización de los mercados de trabajo) como al imperativo de reformar los sistemas pensionarios, que en muchos casos han pasado de un modelo de reparto a otro de capitalización individual⁹.

El patrón dominante ha sido la residualización de la acción pública en materia social, esto es: asumir que las políticas y programas sociales deben dirigirse exclusivamente a quienes son incapaces de contratar su propia previsión social en términos privados.

La idea más fuerte ha sido que el papel de la política social debe restringirse a garantizar a los más pobres recursos mínimos para que cada uno pueda aprovechar las oportunidades de ingreso que el mercado proporciona. Este enfoque, que concibe la pobreza como un problema imputable fundamentalmente a deficiencias de carácter individual, ha servido para justificar el carácter focalizado de los programas sociales, frecuentemente pensados en oposición a políticas universalistas. Desde esa óptica, sólo es legítimo reasignar recursos por medios públicos a quienes, además de situarse en la pobreza extrema, están dispuestos a alcanzar su bienestar jugando de acuerdo con las reglas del mercado.

Esa ha sido la racionalidad dominante en el diseño de fondos de inversión social o de programas orientados tanto a la acumulación de capital humano como a garantizar activos mínimos o a establecer redes de seguridad que operen en situaciones críticas.

Generalmente, la población objetivo de esta clase de intervenciones ha sido quienes viven en pobreza extrema, particularmente las nue-

⁹ Aunque este proceso ha sido sumamente azaroso. Podría decirse que ni las recetas del BM (1994) ni la experiencia chilena, que ha servido de modelo en el proceso de reforma, han sido seguidas a pie juntillas, en buena medida porque, internamente, los gobiernos reformistas han enfrentado distintos grados de oposición. Esto ha dado pie a la aparición de tres modelos distintos, además del ya existente: el sustitutivo, el mixto y el paralelo. Para una exposición detallada sobre este tema, ver Barba (2003: 278-296).

vas generaciones de pobres¹⁰, y aquellos considerados más vulnerables a las crisis económicas, las catástrofes naturales o familiares, que corren el riesgo de caer por debajo de las líneas de pobreza establecidas.

En algunos países como México se habla ya de tres bandas de pobreza: la alimentaria, la de capacidades y la patrimonial¹¹ (Cortés et al., 2002). Las dos primeras corresponderían, grosso modo, a las visiones tradicionales sobre pobreza extrema, y la tercera, a la concepción de vulnerabilidad social.

El paradigma naciente, encabezado por el BM y el BID, admitido y promovido devotamente por numerosos gobiernos latinoamericanos, se distingue por su perfil trasnacional, pues supone la participación de actores internacionales en un tema que tradicionalmente había sido competencia exclusiva de los Estados nacionales: el bienestar social. Por ello podríamos hablar de la *deslocalización* como una de sus primeras características¹²; la otra sería, por supuesto, el respeto a la libertad de mercado y el atribuirle a este el papel fundamental en la generación y distribución de bienestar¹³, aspecto que le confiere un marcado *carácter residual*¹⁴ (Recuadro 1).

10 La intención ha sido interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza.

11 En teoría, cada una de ellas demandaría distintos tipos de acciones públicas: transferencias incondicionales, programas de capital humano, programas de dotación de activos.

12 La deslocalización no se refiere exclusivamente a un cambio de escala, sino a la adquisición de capacidades que antes eran predominantemente estatales por parte de estos nuevos actores, tales como el diseño, el financiamiento y la evaluación de programas sociales. Por supuesto, esto no significa que las agencias internacionales monopolicen dichas funciones, sino que ahora son actores cruciales en cada una de ellas.

13 Lo que se expresa en la tendencia a considerar el crecimiento económico como el mecanismo fundamental para reducir la pobreza.

14 Basados en experiencias históricas de países anglosajones como Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda y tardíamente el Reino Unido, sabemos que los regímenes de tipo *residual* asumen que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía, asignando recursos a los más pobres para que sean capaces de participar en el mercado y sobreponerse por sí mismos a sus dificultades (Skocpol, 1995: 7; Bramley y Hill, 1986: 10). Las normas para la asistencia social son estrictas, frecuentemente asociadas con procesos de estigmatización, y los beneficios suelen ser modestos, ya que se piensa que cuando son excesivos reducen la motivación para trabajar (Esping-Andersen, 1990: 26; Corpi y Esping-Andersen, 1993: 370, 373). El enfoque residual de la política social tiende a respetar la estratificación social generada por el libre curso de la oferta y la demanda, por lo que sus efectos desmercantilizadores son mínimos (Corpi y Esping-Andersen, 1993: 372).

Recuadro 1

El BM y el BID y la agenda de reforma social en América Latina

La agenda social, que ha desembocado en el paradigma residual y deslocalizado imperante durante los años noventa y lo que va del siglo XXI en América Latina, ha sido propuesta en lo fundamental por el BM y el BID, en una serie de documentos e informes, y ha pasado por cuatro momentos claramente distinguibles entre sí:

Durante la década del ochenta los temas principales fueron: la promoción del crecimiento económico como el factor crucial para superar la pobreza; la reducción del gasto social y la búsqueda del aumento de su productividad en términos de costo-beneficio; los primeros intentos de focalización del gasto y la política dirigidos al rubro social, para evitar déficits fiscales y el ejercicio de un gasto social progresivo que no transfiriera recursos a quienes no lo necesitaban (presumiblemente los sectores medios urbanos); el establecimiento de Fondos de Inversión Social (FIS), cuyo propósito era compensar a los sectores sociales más afectados por los procesos de ajuste (Barba, 2003).

A principios de los años noventa se agregaron algunas piezas fundamentales al nuevo diseño de política social: el papel central de la inversión en capital humano para mejorar directamente el bienestar e incrementar la habilidad de los pobres para aprovechar las oportunidades de ingreso derivadas del crecimiento económico^I; la inversión en infraestructura y el acceso a innovaciones técnicas en el ámbito rural, para disminuir la pobreza rural; la focalización decidida del gasto social y la descentralización de los servicios básicos de salud y educación (BM, 1990).

Después de la crisis mexicana de 1994 se complementó el nuevo paradigma con una serie de recomendaciones como la búsqueda de gobernabilidad^{II}; la desregulación y flexibilización laboral^{III} (BM, 1995), y la transformación de los sistemas pensionarios de reparto o capitalización colectiva en sistemas de capitalización individual (Burki y Edwards, 1995).

Al concluir el siglo XX y despuntar el XXI se han sumado nuevos elementos al paradigma de bienestar residual deslocalizado; entre ellos, el reconocimiento de que los niveles equivalentes de crecimiento pueden traducirse en resultados sociales desiguales debido a varios factores: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; la inestabilidad del crecimiento económico; el papel del Estado para impulsar el crecimiento y el contexto internacional (BID, 1997; BM, 2001); el reconocimiento de que distintos “estilos de crecimiento económico” generan resultados diferenciales en materia de empleo (BID, 1997); la necesidad de construir redes de seguridad anticíclicas para proteger a los más vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales (BID, 1997; 1998; 2000); el papel que se atribuye a la dotación de activos físicos y humanos para reducir la vulnerabilidad social (BM, 2001), así como nuevas nociones que rearticulan al paradigma, como el empoderamiento, la seguridad económica y social, y las oportunidades (BM, 2001).

I El objetivo era mejorar la capacidad de los pobres para acceder a oportunidades de empleo con mayor calidad.

II Entendida como la capacidad gubernamental para controlar política e institucionalmente los procesos de reforma.

III Concebidas como las llaves maestras para favorecer la inversión productiva y permitir un mayor crecimiento del empleo.

CIUDADANÍA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

Ante los decepcionantes resultados sociales del crecimiento económico durante los años noventa, en varios países de la región se han ido sumando voces que señalan que las expectativas puestas en los procesos de liberalización económica y social fueron desmedidas.

En ese contexto, la CEPAL ha sido un actor importante que ha elaborado propuestas para matizar los procesos de ajuste y retomar la construcción de ciudadanía social como elementos indispensables para hacer frente a la aguda problemática social que se vive en América Latina. Así, ha formulado e impulsado estrategias encaminadas a revisar los procesos de ajuste¹⁵ y, sobre todo a partir del año 2000 (CEPAL, 2000), ha subrayado que en la región es indispensable la promoción universal e indivisible de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que pongan en la agenda social la construcción de ciudadanía social y rompan con la oposición entre universalidad y focalización (CEPAL, 1990; 1992; 1997a; 1997b; 2000).

Esos esfuerzos han coincidido con una recuperación de esta temática en países desarrollados¹⁶. Dos puntos de confluencia son, por una parte, la necesidad de ir más allá del enfoque clásico sobre ciudadanía desarrollado por Marshall (1992), cuyos aportes son innegables, al igual que sus limitaciones después de medio siglo; por otra, la exigencia de rescatar este concepto para analizar, entender y enfrentar tanto los procesos de desafiliación o exclusión social que han acompañado a la globalización de la economía como la crisis de diversos tipos de Estado de Bienestar (Bottomore, 1992: 55-95; Van Steenbergen, 1994; Turner e Isin, 2002).

En el caso de los países desarrollados, se ha reconocido que se requiere romper con la visión normativa desarrollada por Marshall y que para ello hay que acercarse a este tema concibiéndolo no como un estatus universal sino como un terreno en construcción, con dimensiones objetivas y subjetivas; como un campo de batalla, con variaciones espaciales y de contenido; como un fenómeno procesual, histórico, que implica derechos, titularidades y obligaciones, y se caracteriza por distintos alcances en términos de desmercantilización (Bottomore, 1992: 55-95;

15 Destaca la propuesta para una “transformación productiva con equidad”, cuyo centro es la noción de calidad del crecimiento y el rechazo a la separación de tareas entre la política social y la política económica (CEPAL, 1990; 1992; 1997a; 1997b; 2000).

16 Bart Van Steenbergen señala que cada día más problemas sociales son formulados en términos de ciudadanía, tanto si el tema es la pobreza, los *underclass*, las mujeres, la identidad nacional, la democracia participativa, las minorías, los gobiernos autoritarios, los desarrollos supranacionales, el papel de la *intelligentsia* o incluso el medio ambiente. Y al mismo tiempo, cada día hay un acuerdo más amplio sobre el carácter problemático de este concepto, sobre su significado multívoco, sobre las distintas y opuestas tradiciones intelectuales sobre las que se asienta (Van Gunsteren, 1994; Habermas, 1994).

Dahrendorf, 1994; Van Gunsteren, 1994; Turner, 1994; Habermas, 1994; Falk, 1994; Van Steenberg, 1994; Esping-Andersen, 1990; 1999; 2001).

En el caso de América Latina, diversos autores han abordado esta temática. Entre ellos, Néstor García Canclini (1995) quien, inspirado en T.H. Marshall, afirma que la ciudadanía indica los avances en el reconocimiento de “los otros” como sujetos con intereses válidos, valores pertinentes y demandas legítimas. El autor sostiene que este reconocimiento se debe traducir en procesos de integración social y política que descansen en estrategias económicas más equitativas, capaces de incorporar al conjunto de la sociedad a las dinámicas de crecimiento económico. Considera, además, que el reconocimiento mencionado sólo será posible cuando se traduzca en derechos efectivos y en recursos disponibles para que los individuos y grupos sociales puedan convertirse en actores sociales y no solamente en los objetos de las políticas públicas.

Por su parte, Carlos Sojo (2000), junto con Juan Pablo Pérez (Pérez y Sojo, 2002), argumenta que, además de replantear el concepto de ciudadanía en el contexto actual del mundo capitalista, es indispensable ajustarlo a la realidad latinoamericana, donde la secuencia de implementación y ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales no ha seguido el patrón que Marshall asumía como universal, ya que durante la fase de industrialización vía sustitución de importaciones (ISI) hubo primacía de la ciudadanía social (acotada) sobre la civil y la política¹⁷ y fue sólo después de la crisis de populismo y el inicio de los procesos de transición democrática cuando los derechos humanos, civiles y políticos empezaron a cobrar preeminencia (Pérez y Sojo, 2002: 21-22).

Sin embargo, los autores mencionados piensan también que la ciudadanía es adecuada para enfrentar los desafíos sociopolíticos de esta región y reinventar lo social, en un momento cuando las tendencias excluyentes predominan sobre las integradoras, porque se trata de un precepto de igualdad que concuerda con los procesos de democratización y permite una aproximación integral a las cuestiones políticas, económicas y sociales, en lugar de privilegiar el crecimiento de las empresas por encima del bienestar de las personas (Pérez y Sojo, 2002). La idea fuerza es que la ciudadanía se construye enfrentando a los procesos de exclusión social¹⁸ que incrementan la fragilidad de los

¹⁷ Algo semejante a la vía prusiana.

¹⁸ La exclusión social envuelve al menos tres dimensiones: económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garantizan la satisfacción de necesidades básicas; política e institucional: carencia de derechos civiles y políticos que garanticen una participación ciudadana; sociocultural: negación de derechos culturales, particularmente de las necesidades de grupos basados en el género, edad, identidad étnica y creencias religiosas (Sojo, 2000: 51-59).

grupos sociales a factores de riesgo que pueden llevarlos a la pobreza, la pobreza extrema y la vulnerabilidad social (Sojo, 2000).

No obstante, este punto de vista no ha impedido un uso normativo del concepto, como ocurre, por ejemplo, en el caso de Sara Gordon, quien afirma que, a pesar de que en la región se han aceptado, desde finales de la década del sesenta, los derechos económicos y sociales como objetivos orientadores de la sociedad¹⁹, el predominio de patrones corporativos de acceso a bienes colectivos, así como la insuficiencia de recursos fiscales, han restringido la universalidad de esos derechos, y por ello lo más conveniente es orientar los criterios distributivos según necesidades, atendiendo más a la magnitud de las carencias que a los derechos sociales (Gordon, 2002: 203).

Sin embargo, autores como Rolando Franco sostienen acertadamente que, aunque las políticas universalistas en América Latina han sido excluyentes de los grupos de menores ingresos, es necesaria una discriminación positiva o una acción afirmativa para superar las desigualdades generadas. Lo que sencillamente implica focalizar la acción pública para lograr la universalización en el acceso a los servicios sociales (Franco, 2002: 93-94).

Se puede afirmar, siguiendo de cerca a García Canclini (1995), Carlos Sojo (2000) y Juan Pablo Pérez (Pérez y Sojo, 2002), y Rolando Franco (2002), que para reconfigurar o reinventar lo social en América Latina es fundamental estudiar cuáles son los retos para la construcción de ciudadanía social a escala regional y nacional, lo que implica necesariamente ir más allá del paradigma residual.

Ello exige asumir que el concepto de ciudadanía se opone al de exclusión social, entendida como un proceso multidimensional y acumulativo de prácticas institucionales o sistémicas que erosionan la satisfacción de los derechos humanos, culturales, económicos y sociales, y que dicha exclusión está ligada a la producción y reproducción de la pobreza, así como a distintas formas de desigualdad y discriminación social (Sojo, 2000).

Para avanzar en esta temática se requiere, también, asumir una perspectiva comparada, pues si bien una visión de conjunto²⁰ es útil, es necesario reconocer que existen enormes diferencias socioeconómicas y culturales entre distintos conjuntos de países en la región, lo que se traduce en retos diferenciales para los procesos de afiliación social.

19 Por ejemplo, en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en varias constituciones políticas de países de la región (México, Argentina, Costa Rica, Ecuador, etc.), en la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (referida a las comunidades indígenas), etc. (Gordon, 2002: 177-179).

20 Como la que propone, por ejemplo, Sara Gordon (2002).

LO SOCIAL Y LA HETEROGENEIDAD REGIONAL

Suele decirse que en América Latina el “modelo de bienestar” ha sido semejante al Estado social conservador o corporativo europeo y que, paulatinamente, tras más de una década de reformas económicas y sociales, se ha ido acercando al modelo anglosajón que, como hemos visto, es residual.

Ambas afirmaciones, aunque acertadas desde una perspectiva general, son reduccionistas, porque parten, al menos, de tres premisas inadecuadas: la primera es que pueden aplicarse de manera mecánica las tipologías de los regímenes de bienestar de las economías desarrolladas a la realidad latinoamericana; la segunda es que puede hablarse de esta región como si fuera una realidad homogénea, y la tercera es que la aplicación de agendas de reforma económica y social semejantes en distintos casos produce los mismos resultados.

En términos generales, no es apropiado hablar de la existencia y continuidad de Estados de Bienestar en América Latina, donde con muy escasas excepciones no han prevalecido de manera duradera la democracia, ni se han garantizado todos los derechos civiles o políticos o se han universalizado los derechos sociales para toda la población, ni se han alcanzado los niveles de salarización logrados por las grandes economías de Europa.

Tampoco es adecuado abordar a América Latina como un todo, sin hacer matices, porque evidentemente existen grandes diferencias entre los países que la integran. Los contrastes se manifiestan en varias escalas, como la territorial, la demográfica, la etnocultural, la de las dimensiones del Producto Interno Bruto (PIB), la de los procesos de industrialización, etcétera²¹.

Estas discrepancias son particularmente agudas en el terreno del bienestar social en aspectos como los niveles de gasto social²², los niveles de desarrollo de los sistemas de prestaciones sociales²³, los grados

21 Para un recuento detallado de estas diferencias, ver Barba (2003: 420-426).

22 Existen enormes disparidades en materia de gasto social en la región, entre aquellos países que, como Uruguay, Argentina, Costa Rica, Chile o Brasil hacia 1980-1981, gastaban como promedio el 16% del PIB, mientras países como Venezuela, Ecuador, Nicaragua, México y Colombia gastaban el 10,1%, promedio muy cercano al promedio regional, y otros, como Perú, Paraguay, Bolivia, Guatemala y Honduras, gastaban menos de la tercera parte que los primeros y la mitad que los segundos, pues en promedio desembolsaban el 5% del PIB. Los casos extremos son Chile y Paraguay, pues existía entre los dos una diferencia de 15,6 puntos porcentuales (Barba, 2003: 428-429; Cominetti y Ruiz, 1998).

23 Este tipo de sistemas, ligados al modelo ISI, fue muy significativo en países como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay; en otros casos, como Guatemala, Paraguay, Perú, Ecuador, etc., fueron precarios o prácticamente inexistentes (Raczynski, 1999: 172; Filgueira, 1997: 83). Además, mientras países como Brasil y México no fueron más allá del sistema del seguro social limitado, otros como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay crearon sistemas de protección social universales (Malloy, 1986: 41).

de madurez institucional²⁴, las tendencias en materia de ampliación de cobertura²⁵, los grados de exclusión social²⁶, las trayectorias en materia de distribución del ingreso²⁷, los niveles de pobreza prevalecientes²⁸, los índices relativos de niveles de vida (Astorga y FitzGerald, 1998: Cuadro IX.5), etcétera.

Por lo tanto, es incorrecto suponer que, a pesar de la heterogeneidad reinante en la región, la aplicación de agendas semejantes de reforma económica y social en distintos casos producirá resultados similares. De hecho, los datos disponibles indican que los procesos de estabilización, ajuste y reforma social han sido desiguales en varios terrenos, como el momento en que fueron iniciadas las reformas, sus ritmos, sus alcances, los años de crisis, corrección, estancamiento, continuidad o el estado actual de las mismas, los estilos de crecimiento y las estrategias de empleo asumidas, así como los procesos de reforma social (Barba, 2003).

No obstante, aunque las peculiaridades latinoamericanas exigen evitar la aplicación mecánica de los tipos de regímenes de bienestar desarrollados en los estudios sobre Europa Occidental o sobre los países anglosajones, no sólo es posible utilizar el concepto de regímenes de bienestar para analizar América Latina si se toman las precauciones metodológicas correspondientes, sino que su utilización es muy pertinente para desentrañar el carácter diferencial de los retos de construcción de ciudadanía social, entendida como el principal mecanismo de afiliación social.

24 No todos los sistemas de prestaciones sociales en América Latina fueron creados al mismo tiempo. De hecho, pueden clasificarse en función del momento en que fueron creados como pioneros (años veinte), intermedios (años treinta y cuarenta) y tardíos (años cincuenta en adelante) (Mesa-Lago, 1994). Esto supone diversos grados de maduración institucional. En el caso de los sistemas pioneros (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), encontramos que en tres de ellos se pueden detectar grados muy significativos de cobertura de algunas prestaciones sociales; mientras en algunos de los casos intermedios encontramos avances mucho menos significativos, como ocurre en el caso de México.

25 Mientras países como Argentina, Brasil, México, Uruguay y Chile siguieron una vía bismarckiana de expansión gradual, Costa Rica siguió una vía beverdigiana de cobertura universal en un solo momento y Cuba una vía socialista que, entre los años sesenta y setenta, completó un sistema de seguridad social universal (Barba, 2003: 430).

26 Todo indica que en América Latina las sociedades con mayor heterogeneidad étnocultural han tolerado mayores grados de exclusión social (Barba, 2003: 430-432).

27 Esto puede apreciarse, por ejemplo, en los años setenta, cuando los coeficientes de Gini a nivel urbano fluctuaban entre 0,43 en el caso de Uruguay y 0,59 en el de Brasil (Altimir, 1995: Cuadro 2.1).

28 Para una comparación de datos de pobreza urbana, rural y total en diez países de América Latina durante los años setenta y ochenta, ver Altimir (1995: Cuadro 2.3).

LA GENEALOGÍA DEL CONCEPTO DE REGÍMENES DE BIENESTAR

A partir de la obra de Gosta Esping-Andersen (1987; 1990; 1996; 1999; 2001), en el marco de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se ha desarrollado una intensa agenda de investigación social fundada en la comparación empírica de la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y las estructuras de los mercados laborales de los países que la integran (Goodin et al., 1999; Deacon, 1999; Bonoli y Taylor-Gooby, 2000; Scharpf y Schmid, 2000; Annesley, 2001; Huber y Stephens, 2000; Schierup, 2001).

El eje teórico-metodológico de dichos estudios ha sido el concepto de “régimen de bienestar”, definido por Esping-Andersen como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia” (Esping-Andersen, 1999: 34-35). Donde “una organización dada de las relaciones entre [estas tres instancias] [...] se asocia con una lógica particular de la política social” (Esping-Andersen, 1987: 6-7).

Entre los múltiples resultados de los estudios mencionados, es conveniente rescatar dos que son muy adecuados para lo que aquí se argumenta:

- La posibilidad y pertinencia de construir tipos ideales de arreglos entre las instancias mencionadas para recoger la variabilidad histórica de “lo social”²⁹ en el marco de la OCDE.
- El gran potencial del concepto de “régimen de bienestar” para realizar estudios sobre las transformaciones de los sistemas concretos de bienestar, las políticas sociales, los mercados laborales y las estrategias familiares en el contexto de la globalización y los procesos de integración económica.

Por lo que corresponde al primer punto, Esping-Andersen (1990) ha intentado demostrar que la mayoría de los Estados de Bienestar de la OCDE se agrupan (*cluster*) alrededor de tres tipos de regímenes de bienestar: *el liberal o residual, el conservador o corporativo y el institucional o socialdemócrata*³⁰.

29 “Lo social”, entendido no como un lugar distinto a “lo económico” y “lo político”, tampoco como un conjunto de instituciones paraestatales, sino como un conjunto de mediaciones entre tres órdenes: el económico, el político y el familiar (Lautier, 2001: 3; Barba, 2003).

30 El *liberal o residual*, basado en experiencias históricas de países anglosajones como EE.UU., Australia, Canadá o Nueva Zelanda, asume que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social y que, por ello, el Estado sólo debe apoyar a aquel residual humano que es incapaz de velar por su propio bienestar; es decir, los más pobres (Skocpol, 1995; Bramley y Hill, 1986; Esping-Andersen, 1990; Corpi y Esping-Andersen, 1993). El *conservador o corporativo*, construido a partir de la experiencia histórica de los países de Europa Occidental continental, pone al Estado y a las instituciones públicas en el centro del proceso socioeconómico, los cuales distribuyen beneficios siguiendo criterios de clase o esta-

Por lo que toca al tema de los regímenes de bienestar en transición, el centro de los estudios aludidos ha sido demostrar empíricamente que no tienen fundamento tres tesis que son moneda de curso común en numerosos documentos generados por agencias financieras internacionales y en múltiples trabajos producidos bajo el paraguas del Consenso de Washington: que el paradigma de bienestar residual es el único que se ajusta a las condiciones impuestas por la globalización y los procesos de integración económica; que la única ruta posible es la desregulación laboral y que el *Welfare State* enfrenta una crisis terminal de la que ya no podrá recuperarse³¹.

LOS REGÍMENES DE BIENESTAR LATINOAMERICANOS

Más allá de la discusión de estas temáticas, las cuales he abordado en otros textos (Barba, 2003; 2004a; 2004b), se encuentra una cuestión crucial para este trabajo: si el concepto de *régimen de bienestar* es apropiado para dar cuenta: a) tanto de los arreglos institucionales desarrollados históricamente entre el Estado, la economía, las unidades domésticas y las políticas sociales en América Latina; b) como del proceso y los alcances de la intensa agenda de reforma social que se ha operado a escala regional durante los años noventa.

En mi opinión, no hay ninguna razón para asumir que las únicas formas de articulación posible entre los elementos referidos en el inciso a) sean las que han prevalecido en los tipos de regímenes de bienestar de las grandes economías de la OCDE.

tus político. Los beneficios que no constituyen derechos universales, sino corporativos (aunque gradualmente se acercan a la universalización en condiciones de pleno empleo), tienden a reforzar la estratificación social que se deriva de las capacidades políticas de los actores y sólo se ofrecen cuando las capacidades de la familia para servir a sus miembros se han agotado (Esping-Andersen, 1990). El *institucional o socialdemócrata* suele ejemplificarse con dos experiencias históricas diferentes: el paradigma beveridgeano inglés y el socialdemócrata escandinavo, ambos desarrollados básicamente después de la Segunda Guerra Mundial. Cada uno de ellos concibe los riesgos como consecuencias sistémicas de la operación del mercado y por ello asumen el bienestar individual como una responsabilidad colectiva, solidaria. Ello explica que “lo social” incluya en estos casos al conjunto de los ciudadanos. Este enfoque implica la implantación del principio de universalidad de las políticas sociales, en el caso beveridgeano, para fijar el derecho a un nivel mínimo de bienestar para todas las categorías y grupos sociales, encaminado a garantizar ciudadanía universal a pesar de las diferencias sociales generadas por la operación del mercado. En el caso socialdemócrata, a través de un proceso de desmercantilización sin precedentes en el marco de sociedades capitalistas, dirigido a construir un derecho democrático a un nivel de vida socialmente adecuado para construir una sociedad más equitativa, al margen de la lógica del mercado (Beveridge, 1987; Corpi y Esping-Andersen, 1993; Hill, 1997; Lautier, 2001; Marshall, 1992; Torfing, 1998).

31 Entre ellos destacan los siguientes: Bramley y Hill (1986); Pierson (1994); Skocpol (1995); Goodin et al. (1999); Deacon (1999); Bonoli y Taylor-Gooby (2000); Scharpf y Schmid (2000); Esping-Andersen (1996; 1999; 2001); Annesley (2001); Huber y Stephens (2000) y Schierup (2001).

En América Latina, las políticas sociales y los sistemas de prestaciones sociales tienen una larga historia³². La fase expansiva de dichos sistemas estuvo acoplada con el proceso de industrialización a través de la ISI, en auge entre los años cuarenta y setenta³³.

Durante la fase de sustitución de importaciones, el sistema del seguro social fue uno de los ejes para articular una coalición distributiva proclive al proyecto industrializador, que estuvo integrada por sectores de las clases medias, organizaciones obreras, empleados públicos, empresarios industriales nacionales y extranjeros, partidos políticos y funcionarios públicos.

Las instituciones del seguro social se distinguieron por ser regresivas y no democráticas, características que:

- sólo en pocos casos permitieron un proceso expansivo de derechos y ciudadanía social, lo que se tradujo en una situación de exclusión asistencial de quienes no formaban parte de la coalición que retroalimentaba el proyecto de industrialización, especialmente los trabajadores del sector informal urbano y quienes laboraban en el sector rural;
- propiciaron altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso, la cobertura de la protección social y la calidad de los servicios sociales³⁴ (Barba, 2003: 384-393).

Se puede agregar a esta descripción que esas instituciones expresaban una concepción familiarista del bienestar social, pues preservaban una división familiar del trabajo (*breadwinner system*) que confería a los hombres adultos el papel de proveedores y portadores de derechos para el resto de la familia a través del empleo formal, y a las mujeres, la responsabilidad de transferir servicios de bienestar para los demás miembros del hogar (Barba, 2003: 384-393).

Sin embargo, como he sostenido en un extenso estudio sobre los sistemas de bienestar en Latinoamérica (Barba, 2003), no es correcto

32 Los sistemas de prestaciones sociales en la zona son de larga data, pues se han desarrollado en tres grandes oleadas: la primera durante los años veinte, la segunda inicia en los años cuarenta y la tercera a partir de los cincuenta (Mesa-Lago, 1994). De hecho, como lo señala James Malloy, muchos países latinoamericanos adoptaron programas de seguridad social antes que algunos países capitalistas industrializados, como los EE.UU. (Malloy, 1986: 31).

33 Algo parecido a la relación que se produjo en Europa Occidental y los EE.UU. entre la expansión del Estado del Bienestar y las políticas keynesianas.

34 En la región, la hegemonía de este paradigma fue acompañada con altos niveles de desigualdad, así como por una tendencia a la reducción del peso relativo de la pobreza, pero no de su peso absoluto. Sin embargo, los indicadores de calidad de vida muestran que en la etapa expansiva del modelo ISI mejoraron consistentemente los principales indicadores sociales, como las tasas de mortalidad infantil, la esperanza de vida y la cobertura de los sistemas de educación y salud (Barba, 2003).

hablar de un solo tipo de régimen de bienestar en la región, sino de tres tipos desarrollados bajo el paraguas del paradigma del seguro social: los *universalistas*, los *duales* y los *excluyentes*.

Los regímenes universalistas, que incluían a Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica³⁵, fueron los que más se asemejaron a los regímenes conservadores europeos, tanto por su expansión gradual y universalizante³⁶ como por la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones de clase obrera. Sin embargo, no hubo uniformidad en los tipos de regímenes políticos con los que se vincularon, ya que estos se dividieron en democráticos y autoritarios³⁷.

Los datos indican que a inicios de la década del setenta, cuando aún parecía viable el modelo ISI a escala latinoamericana, en estos países se observaban los mayores niveles de gasto social; la menor heterogeneidad etnocultural; la mayor cobertura del seguro social y de los sistemas educativos y de salud; los menores niveles de pobreza rural, urbana y total; los menores índices de concentración del ingreso; los indicadores más bajos en materia de precariedad laboral y subempleo; los mejores indicadores en materia de esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, analfabetismo e índices relativos de vida (Barba, 2003: 444-464).

Por su parte, los regímenes duales incluían a Brasil, México, Colombia y Venezuela, y los excluyentes comprendían a la mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica y Panamá, así como a países de América del Sur como Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

Estos dos tipos de regímenes se distinguían por:

- Un descenso de uno y dos escalones, respectivamente, en todos los indicadores ya mencionados, así como en los niveles de gasto social, de cobertura de seguridad social, de los servicios educativos y de salud preventiva, y del grado de desmercantilización del bienestar social.
- Un aumento gradual de la heterogeneidad etnocultural, del carácter regresivo de los sistemas de protección social y del grado de informalidad de los mercados laborales³⁸.

Estas características, en estricta consonancia con el paradigma regional, tendían a manifestarse de manera dual en los regímenes interme-

35 Los tres primeros desarrollaron sus sistemas de bienestar desde principios del siglo XX, mientras Costa Rica lo hizo a mediados del siglo pasado.

36 La excepción fue Costa Rica, donde la cobertura se asemejó más al modelo beveridgeano de cobertura universal en un solo momento.

37 Sólo el caso costarricense se ha mantenido bajo un sistema político democrático sin interrupciones autoritarias.

38 Para un recuento pormenorizado de esos indicadores, ver Barba (2003).

dios, privilegiando a la población urbana, organizada y relevante para el modelo ISI y excluyendo al resto de la población, mientras se agudizaban en el caso de los regímenes excluyentes, dejando por fuera de su cobertura a la mayoría de la población (Barba, 2003: 444-464).

REGÍMENES EN TRANSICIÓN

Tras más de una década de reformas, los regímenes de bienestar latinoamericanos han sufrido transformaciones muy significativas. Los efectos de los procesos de ajuste económico y de reforma social, así como las dinámicas de los mercados laborales, se han distribuido de manera desigual entre los tres tipos de regímenes mencionados.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS DE AJUSTE

Las reformas no se iniciaron al mismo tiempo en toda la región. En los regímenes universalistas del Cono Sur, comenzaron en la década del setenta; mientras que en el resto de los países de América Latina, la década del noventa fue la más activa en esta materia, particularmente en su primera mitad (Barba, 2003: 546-550).

Por otra parte, los ritmos de las reformas no han sido similares. En regímenes universalistas como Chile, Uruguay y Costa Rica, al igual que en regímenes duales como Brasil y Colombia, las reformas han tendido a ser graduales (lentos y crecientes), mientras que en Argentina (régimen universalista), México, Venezuela (regímenes duales) y Perú, junto con la mayor parte de Centro América (regímenes excluyentes), han abundado los tratamientos de shock (amplios y rápidos) (Barba, 2003: 484-489).

Los alcances de los procesos de reforma tampoco son equivalentes, ya que han abarcado numerosos campos, entre ellos, la apertura comercial, la reforma tributaria, la reforma financiera, las privatizaciones de activos públicos, la reforma laboral y la reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, puede documentarse una gran variabilidad en este terreno, pues mientras algunos países como Argentina, Chile (regímenes universalistas) o Perú (régimen excluyente) han realizado cinco o seis de estas grandes reformas, otros como Colombia, México, Venezuela (regímenes duales) y Bolivia, Guatemala o Nicaragua (regímenes excluyentes) han realizado cuatro, y otros más como Costa Rica, Uruguay (regímenes universalistas) o Brasil (régimen dual) han realizado dos o tres (Barba, 2003: 484-489).

Tampoco se puede hablar de homogeneidad en otros terrenos, ni en los años en que las reformas han entrado en crisis, ni en los momentos en que han sido corregidas o cuando se han estancado, ni en el estado que actualmente guardan. Las reformas tempranas en el Cono Sur entraron en crisis a principios de la década del ochenta; las tardías entraron en crisis en los años noventa, como ocurrió en Brasil, México o Venezuela.

La continuidad de las mismas ha sido igualmente variable; las reformas se han consolidado en Chile, y han sido frenadas pero son estables en países como México, Brasil, Colombia; se encuentran en crisis en Argentina y han sido revertidas en Venezuela (Barba, 2003: 484-489).

LOS ESTILOS DE CRECIMIENTO Y EL EMPLEO

También en el caso de los estilos de crecimiento o las estrategias de empleo asumidas podemos hablar de trayectorias diferentes.

Durante los años noventa, en los regímenes universalistas del Cono Sur, el crecimiento del empleo se concentró en sectores y subsectores que emplean trabajo calificado y asalariado (servicios básicos, servicios financieros y servicios sociales). Esos países tuvieron un crecimiento económico muy elevado (alrededor del 5,3% anual), pero se distinguieron por una baja elasticidad empleo-producto (ya que por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció apenas 0,33 puntos porcentuales) y por muy altos niveles de desempleo urbano (tasas medias que fluctuaron entre el 7,4 y el 10,4% entre 1991 y 1999). Estas tendencias generaron una polarización salarial moderada y no permitieron la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

Por su parte, en los regímenes duales también crecieron los servicios básicos, financieros y sociales, pero fueron acompañados por un crecimiento significativo del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (particularmente, en la industria manufacturera en el caso de México, en la industria de la construcción en el caso venezolano, y el comercio en todos los casos). Estos países tuvieron un crecimiento económico medio (una tasa promedio del 2,9% anual), pero se distinguieron por una elasticidad empleo-producto mayor a la media regional (por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció un 0,70%), altos niveles de desempleo urbano (las tasas medias anuales fluctuaron entre el 6,8 y el 11,1% entre 1991 y 1999), la baja calidad del empleo generado (gran peso del empleo por cuenta propia) y una alta polarización salarial, que evitó la reducción de la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

Finalmente, regímenes excluyentes como Bolivia, El Salvador, Honduras o Perú se caracterizaron a escala regional por contar con el mayor crecimiento del empleo en sectores y subsectores que emplean trabajo descalificado (el crecimiento del empleo en la industria manufacturera, la construcción y el comercio fue muy alto), tuvieron altas tasas de crecimiento del PIB (alrededor del 4,3% anual), se distinguieron por la mayor elasticidad empleo-producto de América Latina (por cada punto porcentual de incremento del PIB, el empleo creció un 1,3%), niveles de desempleo urbano relativamente bajos (las tasas medias anuales fluctuaron entre el 6,8 y el 7,7% entre 1991 y 1999), una baja calidad

del empleo (empleo por cuenta propia) y una muy alta polarización salarial, atribuible al hecho de que también creció el empleo en los sectores que demandan trabajo calificado, lo que tendió a incrementar la concentración del ingreso (Barba, 2003: Cuadros 72 a 75; Anexo I).

De esta manera, en resumen, el nuevo modelo económico exportador latinoamericano se ha traducido en dos distintas modalidades de exclusión laboral. La primera corresponde a los regímenes universalistas, que se caracterizan por una calidad del empleo relativamente alta, altos niveles de desempleo y una alta concentración del ingreso. La segunda, que concierne tanto a los regímenes duales como a los regímenes excluyentes, se caracteriza por niveles de desempleo intermedios, pero se destaca por la baja calidad de los nuevos empleos que genera, así como por la alta polarización salarial y la concentración del ingreso que produce.

LA REFORMA SOCIAL

La heterogeneidad reinante continúa en el caso de los procesos de reforma social. En este caso, como lo afirma Filgueira (1998), la focalización y la descentralización no pueden significar lo mismo en los regímenes universalistas, donde se ha dado un desarrollo notablemente mayor de derechos universales en materia de educación y salud, que en el caso de los regímenes duales y excluyentes, que representan dos escalones inferiores en este terreno.

FOCALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN

Si los procesos de focalización se enmarcan en derechos universales, pueden emplearse para garantizar un acceso mínimo a quienes no han sido incluidos y pueden contribuir a fortalecer a la ciudadanía social. Sin embargo, existe el riesgo de usar esta estrategia para dejar en un segundo plano la ampliación de esta clase de ciudadanía, sobre todo en países donde los derechos universales no se han desarrollado significativamente, concentrándose retóricamente en la superación de la pobreza. Este riesgo crece en las zonas excluidas de los regímenes duales y en el conjunto de los regímenes excluyentes. En esos mismos casos, son mayores los riesgos de estigmatización social, exclusión asistencial y neoclientelismo.

Por lo que toca a la descentralización, más allá del carácter sumamente heterogéneo que ha adquirido este proceso en la región (Cominetti y Di Gropello, 1998), la clientelización de los servicios sociales y el neopatrimonialismo, al igual que la agudización de las inequidades distributivas y la indisciplina fiscal, constituyen riesgos mayores en los regímenes duales y excluyentes, donde existen amplios sectores no incorporados a la protección social moderna (Barba, 2003: 554-556, 560-563).

LAS REDES DE PROTECCIÓN SOCIAL

En ese mismo tenor, aunque en toda la región se ha reconocido que la creación de redes de seguridad³⁹ es indispensable para enfrentar la vulnerabilidad social a los ciclos económicos y las catástrofes naturales y personales, así como para evitar estrategias familiares que impliquen costos a largo plazo en términos de desarrollo humano⁴⁰, estas se han difundido a lo largo de América Latina de manera muy desigual:

- En los regímenes universalistas, donde el problema del desempleo es mayor, han predominado las políticas de *workfare* encaminadas a la reinserción laboral y a una cierta desfamiliarización del bienestar⁴¹.
- En los regímenes duales, donde el problema de la pobreza es considerablemente mayor, se destacan las transferencias de efectivo y la aparición de programas de desarrollo humano que tienen como eje el rol reproductivo de las mujeres⁴².
- En los regímenes excluyentes, donde la pobreza es muy severa, la característica distintiva son los fondos de inversión social (Barba, 2003: 563-577).

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS PENSIONARIOS

En el caso de la reforma de los sistemas de pensiones, nuevamente encontramos que, aunque el modelo de reforma difundido en toda la región es el sistema de capitalización individual desarrollado en Chile desde 1981, las reformas han tenido características dispares, debido sobre todo a la oposición política y social interna que han enfrentado las iniciativas de reforma. Se puede hablar de dos tipos de reforma:

39 De acuerdo con Hicks y Wodon, las características de una red de seguridad ideal serían las siguientes: estar basada en un análisis acabado de quiénes tienden a verse más afectados por la crisis y qué clase de mecanismos utilizan normalmente para enfrentarlas; ofrecer una cobertura suficiente a la población a la que se desea llegar, especialmente a los grupos más vulnerables y excluidos; estar bien focalizada en los pobres; hallarse bajo la supervisión de instituciones bien constituidas; ser anticíclicas; ser sustentables desde el punto de vista fiscal; poder entregar beneficios con rapidez y lograr que la mayor parte posible de los costos se dirija a incrementos netos del ingreso de los beneficiarios; complementar los programas sociales privados; reducirse proporcionalmente una vez que pasa la crisis (Hicks y Wodon, 2001: 99-100).

40 Particularmente, el trabajo infantil y juvenil que sustituye la escolaridad y se traduce en pérdidas salariales de largo plazo, debido a menores dotaciones de capital humano (Hicks y Wodon, 2001: 96).

41 El apoyo de jóvenes y mujeres, la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas y los programas de capacitación para el empleo.

42 Tal es el caso de Progres-Oportunidades en México.

las autoritarias ejemplificadas por los casos de Chile, México y Perú, y las democráticas ilustradas por los casos de Argentina, Costa Rica, Uruguay y Colombia, que han generado cuatro tipos de sistemas y un nuevo tipo de programas emergente:

- El *sustitutivo* en el que un sistema de capitalización individual reemplaza a un sistema de reparto o de capitalización colectiva. Este modelo sigue la experiencia chilena y sólo ha podido implantarse bajo fuertes controles autoritarios, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como el mexicano, el boliviano, el salvadoreño y el ecuatoriano.
- El *sistema mixto* no cierra el sistema público, pero sí lo reforma y lo convierte en uno de sus dos componentes: el sistema público paga una pensión básica, mientras el privado paga una pensión complementaria. Este tipo de modelo fue implantado en regímenes universalistas democratizados como Argentina y Uruguay, donde la oposición política desempeñó un papel muy significativo.
- El *paralelo*, que tampoco cierra el sistema público, el cual se mantiene como una alternativa al nuevo sistema privado, como ocurrió en regímenes duales y excluyentes como Colombia y Perú, que enfrentaron grandes resistencias a sus tentativas de implantación de sistemas sustitutivos.
- Los *sistemas públicos de reparto y capitalización colectiva reformados* para hacerlos más viables en términos financieros, como ocurrió en los casos de Costa Rica y Brasil (Barba, 2003: 578-596; Mesa-Lago, 2001).
- Los programas de pensiones no contributivas, como los existentes en Brasil⁴³.

LOS RENDIMIENTOS DE LAS REFORMAS

De acuerdo con datos aportados por diversas fuentes, como el PNUD (1999), la CEPAL (1999; 2001a; 2001b; 2002; 2004), Astorga y FitzGerald (1998) y Cominetti y Ruiz (1998), es posible establecer algunos patrones sobre los efectos que las reformas estructurales y sociales han tenido sobre las capacidades de los regímenes de bienestar latinoamericanos para producir y distribuir bienestar.

En el caso de los regímenes universalistas, los claroscuros de la década del noventa son muy evidentes. Se dio una evidente mejora en

43 En Brasil, en 1991, se estableció un programa de pensiones rurales para adultos mayores conocido como *Prêvidencia Rural* (PR) y, en 1993, un programa de pensiones urbanas para adultos mayores, denominado *Benefício de Prestação Continuada*, que en conjunto protegen a 5,3 millones de personas (Barrientos et al., 2003).

términos de crecimiento económico y un comportamiento polarizado en términos de estabilidad macroeconómica⁴⁴. En los casos de Chile y Costa Rica, no se registran modificaciones significativas en las tendencias históricas en materia de bienestar social: la precariedad laboral continúa aumentando⁴⁵, al igual que el desempleo; la concentración del ingreso ha crecido o es alta; la pobreza ha disminuido en términos relativos, pero ha aumentado en términos absolutos. En los casos de Argentina y Uruguay, como resultado de la reciente crisis económica, se han experimentado notables caídas del PIB per cápita y un repunte extraordinario de la pobreza, que exhibe graves fenómenos de vulnerabilidad social (ver Anexo).

Sin embargo, en este *cluster*, a pesar de las tendencias del empleo y de las reformas de los sistemas de pensiones, estos mantienen altos niveles de cobertura⁴⁶; y pese a las tendencias en materia de pobreza y distribución del ingreso (ver Anexo), los índices relativos de vida⁴⁷, al igual que los niveles de desarrollo humano, se mantienen como los mejores de toda la región⁴⁸. Asimismo, los indicadores de exclusión social se sostienen como los menores de América Latina⁴⁹ (Barba, 2003: Cuadros 86, 89 y 90).

No obstante, como hemos visto, la situación de algunos de estos regímenes empezó a deteriorarse en la parte final del siglo XX, y la crisis Argentina hace albergar serias dudas sobre la sustentabilidad de las reformas estructurales realizadas y sobre la conveniencia de continuar acríticamente por la senda seguida hasta ahora (ver Anexo).

En el caso de los regímenes de bienestar duales, la precariedad laboral es mucho mayor que en el caso anterior; los niveles de desempleo son en general más altos⁵⁰; la cobertura de la seguridad social, ahora reformada, sigue siendo también mucho más baja, lo que se traduce

44 Mientras Chile y Costa Rica lograron una gran estabilidad, no fue así en los casos de Argentina y Uruguay después de la crisis reciente.

45 De acuerdo con Stallings y Weller (2001: Cuadro 9), durante los años noventa en Chile, el 21% del empleo era por cuenta propia, mientras en Costa Rica lo era el 18,7%.

46 Entre 1997 y 1998, en este *cluster*, en promedio, el 81% de la fuerza laboral estaba asegurada (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

47 Si comparamos el nivel de bienestar de los países de este *cluster* con el de los EE.UU. (tomado como 100), encontraremos que hacia 1970 el índice relativo de vida era de 76, y para 1995 era de 78, lo que habla de una ligera reducción de la brecha (Astorga y FitzGerald, 1998: Cuadro IX.5)

48 En 1997, los países que integran este *cluster* se encontraban ubicados entre las posiciones 34-45 del Índice de Desarrollo Humano-1 (IDH-1) del PNUD, con valores promedio de ese índice de 0,825 (PNUD, 1999).

49 En 1997, el IPH-1 que refleja la proporción de la población afectada por una serie de privaciones clave en materia de longevidad, conocimientos, salud, desnutrición, e ingresos, para este *cluster*, era en promedio de sólo el 4,3% (Barba, 2003: Cuadro 90).

50 La excepción es México, pero eso también se relaciona con una forma distinta de medir el desempleo.

en que amplios sectores de la población laboran sin ningún tipo de protección social⁵¹. Por otra parte, aunque el gasto social como porcentaje del PIB se ha recuperado, la brecha frente a los niveles de gasto social de los regímenes universalistas es semejante a la de los años setenta⁵². En este *cluster* intermedio han progresado los niveles de cobertura de los programas sectoriales de nivel primario en materia de educación y salud, hasta alcanzar casi la universalidad, empero la capacidad disminuye a medida que se avanza a otros niveles de servicio, donde la brecha respecto a los regímenes universalistas no se ha reducido significativamente (CEPAL, 2002; Barba, 2003: Cuadro 86).

En este caso, el PIB per cápita prácticamente no ha crecido⁵³, lo que sin duda ha afectado negativamente la capacidad para reducir la pobreza y la pobreza extrema. A pesar de que ha aumentado la concentración del ingreso a grados extremos⁵⁴ y de que los niveles de pobreza siguen siendo muy altos, los índices relativos de vida han mejorado y la brecha con los regímenes universalistas se ha reducido⁵⁵. Sin embargo, los índices de pobreza humana (IPH-1) son tres veces mayores que en el caso de dichos regímenes⁵⁶, lo que indica una proporción mucho mayor de población excluida de los servicios de salud, educación, nutrición y oportunidades de ingreso (ver Anexo).

Finalmente, en el caso de los regímenes excluyentes, los datos indican una situación social aún más difícil, esto a pesar de que los niveles de crecimiento del PIB per cápita fueron superiores a los alcanzados por los regímenes duales (ver Anexo). En este caso, aunque el desempleo es comparativamente bajo⁵⁷, la precariedad laboral es muy alta⁵⁸ y la cobertura de la seguridad social es muy inferior a la de los

51 Entre 1997 y 1998, en este *cluster*, en promedio, el 36,0% de la fuerza laboral estaba asegurada, porcentaje muy inferior al de los regímenes universalistas (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

52 En 1980-1981, los regímenes universalistas destinaban en promedio el 16,4% del PIB al gasto social, para 1998-1999 destinaban el 19%. En contraste, los regímenes duales destinaban respectivamente el 10,8% y el 13,4% del PIB (Cominetti y Ruiz, 1998: Cuadro 2; Barba, 2003: Cuadro 86).

53 En el caso de Venezuela, el PIB per cápita cayó de manera abrupta (ver Anexo).

54 La excepción es Colombia.

55 De acuerdo con Astorga y FitzGerald (1998: Cuadro IX.3), el índice relativo de vida de los regímenes duales era 10 puntos menor que el de los universalistas en 1970, mientras en 1995 era sólo 5 puntos menor (Barba, 2003: Cuadro 89).

56 El valor promedio del IPH-1 para estos regímenes es del 12,3%, frente al 4,3% de los regímenes universalistas (PNUD, 1999).

57 En 1999, en Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú, usados como ejemplo, en promedio la tasa media anual del desempleo urbano fue del 7,4% (CEPAL, 2001b: Cuadro III.7; Barba, 2003: Cuadro 75).

58 En este *cluster*, durante los años noventa, el promedio del 44% de los empleos fue por cuenta propia (Stallings y Weller, 2001: Cuadro 9).

casos previos⁵⁹. En ese contexto, al igual que en un sector muy amplio de los regímenes duales, tener un empleo no garantiza salir de la pobreza, como lo demuestran los índices de pobreza prevalecientes en este *cluster*, que continúan siendo los más elevados de América Latina. Esa situación se ve agravada por bajos niveles de gasto social y niveles muy altos de concentración del ingreso (ver Anexo).

Los niveles de vida también continúan siendo los más reducidos de la región, a pesar de que en las últimas décadas ha crecido la cobertura en materia de salud y educación y se ha incrementado la esperanza de vida. Esto es corroborado por los niveles de desarrollo humano que, si bien no pueden catalogarse como bajos, sí se ubican entre los más bajos de los niveles medios⁶⁰. En perfecta armonía con este bajo perfil social, los indicadores de pobreza humana señalan que en este *cluster* los niveles de exclusión social son considerablemente altos⁶¹.

CONCLUSIONES: LOS RETOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL

La imagen general mostrada indica que, a inicios del siglo XXI en América Latina, el desarrollo social y el crecimiento económico no están articulados de una manera satisfactoria, y que queda pendiente en la agenda social de la región la construcción de ciudadanía social para alcanzar sociedades más igualitarias e inclusivas, necesidad que implica retos diferenciales dependiendo del tipo de régimen de bienestar desde donde se afronten.

Los regímenes universalistas, durante los años noventa, se caracterizaron por estrategias de crecimiento económico⁶² desvinculadas de la generación de empleo. Esto implica que, de continuar esta tendencia, cada vez más personas en edad laboral no tendrán garantizado un derecho civil fundamental: el derecho a un trabajo digno, remunerador y portador de derechos sociales⁶³. A esta trayectoria se suman evidencias muy claras de que el subempleo crece y la calidad del empleo se deteriora; ello indica que estos regímenes, tradicionalmente vistos como los baluartes de los procesos de salarización a escala regional, están adqui-

59 En 1997-1998, sólo el 12% de la fuerza laboral estaba asegurada en Bolivia, sólo el 32% en Perú, y en muchos casos no hay ni siquiera datos confiables (Mesa-Lago, 2001: Cuadro 3).

60 Por ejemplo, Bolivia ocupa el lugar 112; El Salvador, el lugar 107; Nicaragua, el 121; y Perú, el 80 (PNUD, 1999).

61 En promedio, en Bolivia, El Salvador, Nicaragua y Perú el valor del IPH-1 es del 21,5% de la población (PNUD, 1999).

62 O estilos de crecimiento económico.

63 Sólo Costa Rica logró una elasticidad empleo-producto razonable, pero al mismo tiempo se trata de un caso *sui generis*, ya que se distingue por una liberalización económica muy limitada y por adoptar un estilo de crecimiento que privilegia la creación de empleos no calificados.

riendo gradualmente las características de los regímenes duales, donde los derechos sociales tienden a desvincularse de los nuevos empleos.

Nuestra región puede caracterizarse por una situación paradójica: o logra crecimiento económico sin empleos, como ocurre en los regímenes universalistas, o vincula el crecimiento a la generación de empleos de baja calidad y alta informalidad, como ocurre en los regímenes duales y excluyentes. Por ello, en ambos casos, es indispensable incorporar en la agenda pública, como algo estratégico en términos sociales, el tema de la generación de empleos formales acompañados de derechos sociales mínimos. En ese escenario, son imprescindibles tanto un rol activo del Estado para favorecer inversiones productivas que generen empleos de calidad, como un cambio de óptica pública sobre el mercado laboral, el cual debe dejar de concebirse como un terreno sagrado donde sólo las leyes del mercado deben imperar, y en cambio recuperarse como un espacio medular para la inclusión social. En ese sentido, tanto la formulación de políticas de activación laboral como de capacitación para el trabajo son cruciales, ya que desde el punto de vista social lo fundamental no puede ser la flexibilización laboral para reducir costos, sino evitar la formación de estamentos de baja calidad laboral que impiden el ascenso social para amplios sectores.

Por otra parte, los efectos dramáticos sobre los niveles de pobreza de las crisis económicas durante los años noventa, emblemáticos por las crisis mexicana y argentina, dos de los países más representativos en materia de liberalización económica, indican que a escala regional los procesos de ajuste son acompañados por una alta vulnerabilidad social, que puede llevar no sólo a perder lo ganado en el terreno de la reducción de la pobreza, como ocurrió con la crisis mexicana de mediados de la década del noventa, sino a que, en ese ámbito, regímenes universalistas alcancen perfiles sociales que se asemejan a los de los regímenes duales, como ocurrió con Argentina, o a que regímenes duales se acerquen a los perfiles de los regímenes excluyentes, como ocurrió con Venezuela.

Las crisis económicas y sus devastadores efectos sociales no sólo ponen de manifiesto las limitaciones de las redes mínimas de seguridad social, que no demuestran las capacidades contracíclicas que se les atribuyen, sino que evidencian que la decisión de cada gobierno de privilegiar un tipo de redes sobre otras es con frecuencia inadecuada frente a la diversidad de riesgos y retos sociales afrontados. Esto significa, por ejemplo, que los regímenes universalistas no sólo enfrentan problemas de desempleo, sino de empobrecimiento masivo, y que los regímenes duales y excluyentes no confrontan exclusivamente problemas de pobreza masiva, sino de falta de capacidades de la población para ascender socialmente o de desempleo o subempleo.

Asimismo, si bien los alcances de estrategias de focalización y descentralización pueden variar positiva y negativamente entre los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales en la tarea de complementar u obstaculizar la universalización de los servicios sociales, un tema central y pendiente para la agenda de construcción de ciudadanía es el de los mecanismos de selectividad y la permanencia de los programas sociales.

Durante los últimos veinte años, en América Latina ha habido una proliferación de programas sociales, con distintos objetivos⁶⁴, con diferentes tipos de beneficiarios atendidos, empleando distintos tipos de estrategias de focalización⁶⁵. Sin embargo, prácticamente en ningún caso se ha considerado a los pobres como ciudadanos que cuentan con derecho a un mínimo de bienestar, ni se han establecido derechos particulares, ni titularidades para exigirlos. Esto ha derivado en una gran inestabilidad social, porque los programas, al no ser instituciones que materializan derechos sociales, han permitido la manipulación de los pobres con fines electorales o políticos, o han sido recortados en momentos críticos o eliminados por cuestiones políticas, prácticamente sin ninguna explicación, o siguen funcionando en un contexto donde los niveles mínimos de bienestar es un asunto dictaminado tecnocráticamente y no algo exigible al Estado, etcétera.

En ese escenario, algo esencial es determinar social y políticamente cuáles deberían ser los parámetros mínimos de bienestar a los que todos deberían tener derecho, cuáles son los mecanismos, normas, procedimientos y recursos disponibles y exigibles por cada ciudadano para alcanzar las metas establecidas y cuáles son los compromisos que cada uno debería asumir en este esfuerzo, tanto en términos presupuestales por parte de los no pobres, como en términos de obligaciones por parte de los pobres para hacer uso de sus derechos.

Resulta claro que este proceso sería necesariamente desigual, dado que las brechas en términos de pobreza, exclusión, índices relativos de vida y de desarrollo humano entre los distintos tipos de regímenes de bienestar son muy marcadas, y los plazos para cumplir los compromisos dependerían de la voluntad pública para resolver democráticamente los problemas fiscales que el esfuerzo demandaría. Pero, en todo caso, este cambio de óptica daría una mayor certidumbre a los pobres y les garantizaría efectivamente un punto de partida común o recursos de emergencia exigibles, una ciudadanía y dignidad social para desarrollar

64 Que han fluctuado entre apagar estallidos sociales, incrementar la gobernabilidad de los procesos de ajuste, desarrollar fondos de inversión social o invertir en capital humano para enfrentar la reproducción intergeneracional de la pobreza, crear redes mínimas de seguridad para enfrentar la vulnerabilidad social, realizar transferencias monetarias condicionadas o incondicionadas, y ofrecer directa o indirectamente servicios públicos, etcétera.

65 Directa, indirecta y autofocalización.

sus propias expectativas, al margen de la manipulación y los vaivenes de la vida política y del comportamiento cíclico de la economía.

BIBLIOGRAFÍA

- Altimir, Oscar 1995 “Crecimiento, ajuste, distribución del ingreso y pobreza en América Latina” en Núñez, José (ed.) *Políticas de ajuste y pobreza. Falsos dilemas, verdaderos problemas* (Washington DC: BID).
- Annesley, Claire 2001 “UK social policy: between europeanization and americanization” (Manchester: University of Manchester).
- Astorga, Pablo y FitzGerald, Valpy 1998 “Apéndice estadístico” en Thorp, Rosemary *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX* (Washington DC: BID).
- Barba, Carlos 2003 “El nuevo paradigma de bienestar residual y deslocalizado. Reforma de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”, Tesis doctoral en Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Barba, Carlos 2004a “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del Consenso de Washington” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. XI, N° 31.
- Barba, Carlos 2004b *Régimen de bienestar y reforma social en México* (Santiago: ONU/CEPAL) N° 90.
- Barba, Carlos; Ivo, Anete; Valencia, Enrique y Ziccardi, Alicia 2005 “Research horizons: poverty in Latin America” en Oyen, Else et al. *The polyscopic landscape of poverty research: “state of the art” in international poverty research. An overview and 6 in-depth studies* (Bergen: International Social Sciences Council/Comparative Research Programme on Poverty).
- Barrientos, Armando et al. 2003 *Non-contributory pensions and poverty prevention. A comparative study of Brazil and South Africa* (Londres: Institute of Development and Policy Management y HelpAge International).
- Beveridge, William Henry 1987 *Las bases de la seguridad social* (México DF: Instituto Nacional de Salud Pública/Fondo de Cultura Económica).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1997 *Estrategia para reducir la pobreza* (Washington DC). En <www.iadb.org/sds/doc/904spa.pdf>.

- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 1998 *Para salir de la pobreza. El enfoque del Banco Interamericano de Desarrollo para reducir la pobreza* (Washington DC).
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo 2000 *Protección social para la equidad y el crecimiento* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1990 *World development report 1990* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1994 *Informe sobre el desarrollo mundial 1994* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1995 *Informe sobre el desarrollo mundial 1995. El mundo del trabajo en una economía integrada* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 1997 *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 2001 *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza* (Washington DC).
- Bonoli, George y Taylor-Gooby, Peter 2000 *European welfare futures: towards a theory of retrenchment* (Cambridge: Polity Press).
- Bottomore, Tom 1992 "Citizenship and social class, forty years on" en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Citizenship and Social class* (Londres: Pluto Press).
- Bramley, Glen y Hill, Michael 1986 *Analysing social policy* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Burki, Shahid Javed y Edwards, Sebastian 1995 *Latin America after Mexico: quickening the pace* (Washington DC: Banco Mundial).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1990 *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1992 "Gasto social y equidad en América Latina" (LC/R. 1235), Santiago.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1997a *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1997b *Panorama social de América Latina 1996* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1999 *Panorama social de América Latina 1998* (Santiago: Naciones Unidas).

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2000 *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Resumen ejecutivo* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001a *Panorama social de América Latina 2000-2001* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2001b *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2001* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004 *Panorama social de América Latina 2002-2003* (Santiago: Naciones Unidas).
- CEPAL/UNICEF 2001 *Building equity from the beginning: the children and adolescents of Ibero-America* (Santiago: Naciones Unidas).
- Cominetti, Rossella y Di Gropello, Emanuela 1998 *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana* (Santiago: CEPAL).
- Cominetti, Rossella y Ruiz, Gonzalo 1998 *Evaluación del gasto público social en América Latina: 1980-1995* (Santiago: CEPAL).
- Corpi, Walter y Esping-Andersen, Gosta 1993 "El modelo escandinavo: del alivio a la pobreza a los sistemas avanzados de protección" en Klinsberg, Bernardo *Pobreza, un tema impostergable* (México DF: Fondo de Cultura Económica/PNUD/CLAD).
- Cortés, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Vera, Hadid y Székely, Miguel 2002 *Evaluación y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX* (México DF: Sedesol) Serie Documentos de Investigación.
- Dahrendorf, Ralf 1994 "The changing quality of citizenship" en Van Steenbergen, Bart 1994 *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Deacon, Bob 1999 "Socially responsible globalization: a challenge for the European Union", Ministerio Finlandés de Asuntos Sociales y Salud. En <www.vn.fi/stm/english/tao/publicat/deacon/contents.htm>.
- Edwards, Sebastian 1995 *Crisis and reform in Latin America. From despair to hope* (Nueva York: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta 1987 "The comparison of policy regimes: an introduction" en Esping-Andersen, Gosta; Rein, Martin y

- Rainwater, Lee (eds.) *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes* (Nueva York: M.E. Sharpe).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Polity Press).
- Esping-Andersen, Gosta 1996 "After the golden age. Welfare State dilemmas in global economy" en Esping-Andersen, Gosta (ed.) *Welfare States in transition. National adaptations in global economy* (Londres: SAGE).
- Esping-Andersen, Gosta 1999 *Social foundations of postindustrial economies* (Londres: Oxford University Press).
- Esping-Andersen, Gosta 2001 "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (México DF: Siglo XXI/CEPAL).
- Falk, Richard 1994 "The making of global citizenship" en Van Steenberg, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Filgueira, Fernando 1997 "La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina" en Pérez Baltodano, Andrés *Globalización, ciudadanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones* (Caracas: Nueva Sociedad).
- Filgueira, Fernando 1998 "Tipos de Welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada", Ponencia presentada en el Seminario A Reforma da Administração Pública no Brasil: Possibilidades e Obstáculos, Fundación Joaquim Nabuco, agosto. En <www.fundaj.gov.br/docs/eg/Semi8.rtf>.
- Franco, Rolando 2002 "Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).
- García Canelini, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización* (México DF: Grijalbo).
- Goodin, Robert; Headey, Bruce; Muffels, Ruud y Dirven, Henk-Jan 1999 *The real worlds of welfare capitalism* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gordon, Sara 2002 "Desarrollo social y derechos de ciudadanía" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).

- Habermas, Jürgen 1994 "Citizenship and nacional identity" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin 1999 *Are governments pro poor? A test based on targeted and social spending under booms busts* (Washington DC: Banco Mundial).
- Hicks, Norman y Wodon, Quentin 2001 "Protección social para los pobres en América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 73, abril.
- Hill, Michael 1997 *Understanding social policy* (Oxford: Blackwell Publishers).
- Hillmert, Steffen 2001 "Welfare State regimes and life-course patterns: an introduction". En
<www.mpib-berlin.mpg.de/dok/full/e2001.0232/frames/paper.htm>.
- Huber, Evelyne y Stephens, John 2000 "The political economy of pension reform: Latin America in comparative perspective", Ponencia presentada en LASA 2000, Miami, 16-18 de marzo.
- Lautier, Bruno 2001 "Las políticas sociales en América Latina: propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo" en *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara) Vol. VIII, N° 22.
- Malloy, James 1986 "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos" en Mesa-Lago, Carmelo *La crisis de la seguridad social y la atención a la salud. Experiencias y lecciones latinoamericanas* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Marshall, Thomas Humphrey 1992 (1950) "Citizenship and social class" en Marshall, Thomas Humphrey y Bottomore, Tom *Citizenship and social class* (Londres: Pluto Press).
- Mesa-Lago, Carmelo 1994 *Changing social security in Latin America: towards alleviating the costs of economic reform* (Londres: Lyenne Rienner Publisher).
- Mesa-Lago, Carmelo 2001 "'Privatización' del sistema de pensiones en América Latina" en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia* (México: Siglo XXI/CEPAL).
- Pérez, Juan Pablo y Sojo, Carlos 2002 "Reinventar lo social en América Latina" en Sojo, Carlos (ed.) *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: Banco Mundial/FLACSO).

- Pierson, Paul 1994 *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the politics of retrenchment* (Cambridge: Cambridge University Press).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 1999 *Human development report 1999* (Nueva York: PNUD/Oxford University Press).
- Raczynski, Dagmar 1995 "Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena" en Pizarro, Crisóstomo; Raczynski, Dagmar y Vidal, Joaquín (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago: CIEPLAN/UNICEF).
- Raczynski, Dagmar 1999 "La crisis de los viejos modelos de protección social en América Latina. Nuevas alternativas para enfrentar la pobreza" en Tokman, Víctor y O'Donnell, Guillermo (comps.) *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos* (Buenos Aires: Paidós).
- Román, Luis Ignacio 1999 *¿Qué es el ajuste estructural? Racionalidad e irracionalidad de las políticas económicas de libre mercado* (Guadalajara: ITESO/SIMorelos).
- Scharpf, Fritz y Schmidt, Vivien 2000 *Welfare and work in the open economy. From vulnerability to competitiveness* (Oxford: Oxford University Press).
- Schierup, Carl-Ulrik 2001 "Whither the social dimension? Citizenship, racialized exclusion and changing EU social policy agendas", Ponencia presentada en la Conferencia Entre Estados y Mercados, Lieja. En <www.ulg.ac.be/cedem/francais/Tires/conf/Schierup_Carl.html>.
- Skocpol, Theda 1987 "Americas incomplete Welfare State: the limits of new deal reforms and the origins of the present crisis" en Esping-Andersen, Gosta; Rein, Martin y Rainwater, Lee (eds.). *Stagnation and renewal in social policy. The rise and fall of policy regimes* (Nueva York: ME Sharpe).
- Skocpol, Theda 1995 *Social policy in the United States. Future possibilities in historical perspective* (Princeton: Princeton University Press).
- Sojo, Carlos 2000 "Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social" en Sojo, Carlos; Gacitúa, Estanislao y Davis, Shelton *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe* (San José: Banco Mundial/FLACSO).
- Stallings, Barbara y Weller, Jürgen 2001 "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social" en *Revista de la CEPAL*, N° 75, diciembre.
- Torfig, Jacobo 1998 *Politics, regulation and the modern Welfare State* (Londres: MacMillan Press).

- Turner, Bryan 1994 "Postmodern culture/modern citizens" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Turner, Bryan e Isin, Engin 2002 *Handbook of citizenship studies* (Londres: SAGE).
- Van Gunsteren, Herman 1994 "Four conceptions of citizenship" en Van Steenbergen, Bart *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Van Steenbergen, Bart 1994 *The condition of citizenship* (Londres: SAGE).
- Williamson, John (ed.) 1990 *Latin American adjustment. How much has happened?* (Washington DC: IIE).

ANEXO

Cuadro 1

Crecimiento, pobreza y concentración del ingreso en los regímenes de bienestar latinoamericanos

	PIB per cápita (Tasa promedio anual de variación)		Pobreza ⁱ (en %)						Concentración del ingreso ⁱⁱ (Coeficiente de Gini para los hogares a escala nacional)	
			Hogares			Población				
	1990 1999	2000 2002	1990	1997	2002	1990	1997	2002	1990	1999
Regímenes universalistas	2,95	-2,8	21,2	14,7	19,0	26,0	18,3	24,5	0,403	0,406
Argentina	2,6	-6,6	16,2	13,1	31,6	21,2	17,8	41,5	0,423	0,438
Chile	4,2	1,9	33,3	19,7 ⁱⁱⁱ	16,6 ^{iv}	38,6	23,2 ⁱⁱⁱ	20,6 ^{iv}	0,480	0,472
Costa Rica	2,6	-0,3	23,6	20,2	18,6	26,3	22,5	20,3	0,364	0,402
Uruguay	2,4	-6,2	11,8	5,7	9,3	17,9	9,5	15,4	0,345 ^{viii}	0,312 ^{xiii}
Regímenes duales	0,65	-0,18	40,5	39,8	37,4	47,0	46,9	47,3	0,470	0,473
Brasil	0,2	1,0	41,4	28,6 ⁱⁱⁱ	29,9 ^v	48,0	35,8 ⁱⁱⁱ	37,5 ^v	0,546	0,552
Colombia	0,6	0,1	47,3 ^{vi}	44,9	44,6 ^{vii}	52,5 ^{vi}	50,9	50,6 ^{vii}	0,524	0,487
México	1,5	0,8	39,0 ^{viii}	43,4 ⁱⁱⁱ	31,8	47,7 ^{viii}	52,9 ⁱⁱⁱ	39,4	0,427 ^{viii}	0,435 ^{xi}
Venezuela	0,3	-2,6	34,2	42,3	43,3	39,8	48,0	48,6	0,381	0,419
Regímenes excluyentes	0,95	-0,5	50,7	52,4	53,3	55,9	58,5	60,4	0,447	0,477
Bolivia	1,6	-0,1	48,9 ^{viii}	56,7	55,5	52,6 ^{viii}	62,1	62,4	0,484	0,508
El Salvador	2,6	0,1	47,6 ^{ix}	48,0	42,9	54,2 ^{ix}	55,5	48,9	Nd.	0,431
Nicaragua	0,2	0,7	68,1 ^x	65,1 ^{xi}	62,9 ^v	73,6 ^x	69,9 ^{xi}	69,4 ^v	0,499 ^x	0,511 ^{xi}
Paraguay	-0,6	-2,7	38,1	39,6	52,0	43,2	46,3 ⁱⁱⁱ	61,0 ^v	0,357 ^{xii}	0,457 ^{xii}

Fuentes: PIB per cápita: CEPAL (2004: Cuadro I.1). Pobreza: CEPAL (2004: Cuadro I.4). Coeficiente de Gini: CEPAL (2001b: Cuadro II.2).

i Todas las limitaciones de las estimaciones de pobreza utilizando las líneas de pobreza propuestas por CEPAL han sido discutidas en secciones previas.

ii Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares del conjunto del país.

iii Dato de 1996.

iv Dato de 2000.

v Dato de 2001.

vi Dato de 1994.

vii Área Urbana.

viii Dato de 1989.

ix Dato de 1995.

x Dato de 1993.

xi Dato de 1998.

xii Área Metropolitana de Asunción.

xiii Coeficiente de Gini urbano.

Carmen Midaglia*

ENTRE LA TRADICIÓN, LA MODERNIZACIÓN INGENUA Y LOS INTENTOS DE REFUNDAR LA CASA: LA REFORMA SOCIAL EN EL URUGUAY DE LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS

INTRODUCCIÓN

Al menos hasta la década del sesenta Uruguay era presentado como un país modelo en el campo social y político en el escenario latinoamericano. Esa afirmación no era casual, estaba basada en la capacidad para construir una sociedad integrada, con niveles controlados de desigualdad social y un sistema democrático relativamente estable.

La presencia desde las primeras décadas del siglo XX de un sistema institucionalizado de políticas sociales, de orientación universalista e incluyente de la población en su conjunto, dotó de alta legitimidad a esa matriz de bienestar¹, lo que requirió también de un fuerte y sostenido esfuerzo político para introducir reformas en el área social.

* Profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Uruguay.

1 Matriz de bienestar hace referencia a los sistemas de protección y bienestar instituidos en términos de G.E. Andersen, es decir, esquemas institucionalizados de políticas sociales, de orientación universalista, donde el Estado es un agente significativo, ya sea en las funciones de diseño, implementación y/o regulación. Este sistema tradicionalmente ha operado de manera prioritaria en el mercado de trabajo, en el sector educativo y de salud.

El proceso reformista en materia social se inició tímidamente con el gobierno de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, y adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda administración política.

Si bien la estrategia de cambio utilizada en el área pública social se ha caracterizado como gradualista en lo relativo a su modalidad de instrumentación y al tipo de modificaciones promovidas, igualmente consiguió impactar en el “corazón” de la matriz de bienestar tradicional. Es así que parece adecuado calificar el actual sistema de protección como híbrido, atendiendo tanto la orientación de sus prestaciones sociales básicas, como a la estructura institucional que lo encuadra y sostiene.

La reforma social uruguaya supuso, en líneas generales, la introducción de un conjunto de innovaciones políticas relativas a la orientación predominante del sistema y al marco institucional que enmarca a las políticas sociales.

Las modificaciones en términos de orientación radicaron en una “convivencia con escasa articulación” entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas sociales de tipo focal y, en ocasiones, de naturaleza integral.

Desde el punto de vista institucional, se transformó con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. El aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radicó en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales.

Es en un contexto caracterizado por varios años de continuas reformas sociales y con niveles importantes de deterioro social producidos por la crisis económica que vivió el país en el año 2002 que asume el nuevo gobierno de izquierda en 2005.

El objetivo de este artículo es describir y analizar los cambios introducidos en el clásico sistema de bienestar uruguayo a partir de la recuperación de la democracia, las principales características de los modelos implementados, y discutir algunos de sus resultados, atendiendo fundamentalmente las prestaciones a cargo de la administración central. Asimismo, se pretende identificar los desafíos políticos e institucionales que afronta el nuevo gobierno en materia de protección y su posible evolución.

LA MATRIZ DE BIENESTAR URUGUAYA Y SUS CAMBIOS

Uruguay se ha caracterizado históricamente en el contexto latinoamericano por tener una temprana matriz universal de protección que incorporó a la mayoría de la población urbana y, más tardíamente, a los sectores de trabajadores rurales (Filgueira, 1998). En la medida en que

la población rural es un grupo minoritario de la población nacional², resulta pertinente calificar al sistema de bienestar uruguayo en términos de extensivo y abarcativo de la población en su conjunto.

Distintos estudios nacionales muestran que ese sistema de protección se consolidó en los primeros treinta años del siglo XX y fue extendiendo progresivamente su rasgo universalista hasta el golpe de Estado de 1973. A partir de la ruptura institucional, no se registraron cambios profundos en el tipo de servicios de protección y en el porcentaje del gasto público social; no obstante, se constatan reasignaciones del gasto que resintieron la calidad de las clásicas protecciones, específicamente en las áreas de educación, salud y previsión social³ (Davrieux, 1991).

Aquella matriz universal de protección dio lugar a la consagración de una ciudadanía calificada de integral, en la medida en que sancionan simultáneamente los derechos sociales y políticos (Castellano, 1996). Algunas de las consecuencias políticas de esta simultaneidad se tradujeron en una conformación de una cultura política democrática y estatalista, que se asoció a la vigencia de la democracia con ciertos grados de redistribución social y, por ende, con la intervención del Estado en este campo de acción. Dicha intervención estatal supuso la consolidación de un amplio aparato público, con organizaciones sectoriales encargadas de proveer bienestar según el área de referencia.

Más allá de esta caracterización general del sistema de protección uruguayo, importa indicar que el mismo no escapó a cierto grado de estratificación de los beneficios, en particular los relativos a las prestaciones vinculadas a la seguridad social. Sobre este aspecto, los estudios existentes son divergentes: para algunos analistas, el sistema tuvo rasgos significativos de diferenciación en las prestaciones, calificándolo en términos de universalismo estratificado (Filgueira, 1998). Para otros, en cambio, dichos grados fueron mínimos, dando lugar a una matriz de bienestar de tipo socialdemócrata minimalista (Moreira, 2003).

Pese a estas variaciones relativas de enfoques, no hay duda de que en el escenario latinoamericano el sistema de bienestar uruguayo no sólo se inauguró temprano sino que fue lo suficientemente inclusivo de los diversos sectores sociales, constituyéndose en uno de los pilares del sistema democrático.

Sin embargo, esa matriz sufrió serias modificaciones en su orientación básica a partir del cambio de modelo de desarrollo que comenzó con el gobierno militar en 1973, y se consolidó en la etapa democrática.

² La proporción de población rural desde hace más de un cuarto de siglo es menor al 20%, llegando en los últimos registros a cifras menores del 10%.

³ En 1964, el gasto público social representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14%. Finalmente, se ubicó en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux, 1991: 16).

Como se indicó en párrafos anteriores, en la fase autoritaria se constató cierto grado de retroceso en materia social, que se verificó no tanto en el monto del gasto público social, sino en su adjudicación. Ello resultó en una alteración en las prioridades de inversión social, propiciando así el deterioro de algunos de los servicios sociales clásicos. Estas modificaciones serán el anticipo de los futuros cambios que se introducirán en el tradicional sistema de bienestar, en la medida que pautaron o identificaron las áreas sociales “problema” que posteriormente fueron objeto de atención política en un contexto democrático.

EL CONFUSO PERIPLO DE LA REFORMA SOCIAL: ENTRE LA TRADICIÓN Y LA MODERNIZACIÓN INGENUA

La primera administración democrática de 1985 restauró provisoriamente los mecanismos de canalización de demandas de los sectores trabajadores, los Consejos de Salarios, y aumentó el gasto público social en búsqueda de dar respuesta a una situación social deteriorada, fundamentalmente si se atienden los índices de pobreza de la época⁴.

Esta acción política, aparentemente restauradora de un pasado de bonanza en materia social, puede calificarse como un *impasse* de los cambios profundos que se pretendieron implantar en las siguientes administraciones democráticas. La reforma social era un tema pendiente en Uruguay de cara al siglo XXI por varias razones, entre las que pueden mencionarse:

- la liberalización de los parámetros de orientación económica se tornaban incompatibles con una sociedad altamente protegida;
- los problemas de sustentabilidad económico-financiera del clásico sistema de seguridad social, no sólo por los cambios económicos anotados sino también por la estructura demográfica del país, altamente envejecida;
- la emergencia de nuevos problemas y demandas sociales, relativos a un aumento cíclico de la pobreza, con períodos de retracción y expansión⁵;

4 El crecimiento del gasto social entre 1984 y 1989 fue de un 38%, y los niveles de personas pobres en 1986 se ubicaban en un 46,2% (Davrieux, 1991).

5 En los últimos veinte años, en Uruguay, se identifica un ciclo de pobreza diferenciado en tres períodos: el primero de reducción, que abarca de 1986 a 1994, ya que las personas en situación de pobreza pasaron del 46,2 al 15,3%; un segundo período, entre 1994 y 1999, que se califica de estancamiento, en la medida en que se mantiene promedialmente el porcentaje de personas pobres en un 15,3%, y un tercer período, a partir de 1999 hasta 2003, donde la pobreza vuelve a aumentar, pasando a un 30,9% las personas en situación de pobreza (De Armas, 2004).

- cambios significativos en las unidades primarias de socialización –básicamente, la familia– sobre las cuales se edifica la estructura de servicios sociales.

Las estrategias políticas utilizadas por los subsiguientes gobiernos democráticos hasta el presente, en pos de reformar el viejo sistema de protección, fueron sumamente heterogéneas, más precisamente un *mix* entre la tradición y la innovación.

Una serie de servicios sociales fueron reformulados atendiendo las nuevas necesidades sociales, pero conservando sus características clásicas en lo relativo a las opciones de políticas sociales como también en relación con los referentes institucionales en los que se inscribían los mismos. Otras prestaciones, en cambio, se plantearon como nuevas iniciativas, fundamentalmente en las arenas de políticas públicas donde no se contaba con experiencia acumulada, y en una proporción importante estas propuestas carecieron de una vocación universalista, ya que se dirigieron exclusivamente a grupos vulnerables. En ocasiones se inauguraron nuevas agencias públicas para su conducción. Y en otras situaciones un conjunto particular de políticas sociales ensamblaron de manera específica nuevas orientaciones programáticas y formatos institucionales en la prestación de servicios públicos.

Esa estrategia reformista que calificáramos como un *mix* entre tradición e innovación supuso una muy variada combinatoria de esos componentes según el sector y arena de política pública. Por esa razón resulta pertinente analizar los resultados políticos e institucionales de los distintos tipos de cambios promovidos, para identificar su lugar en un posible continuo de situaciones que pueden representar desde una articulación “virtuosa” de esos ingredientes hasta un extremo que podría calificarse de problemático o “perverso”.

A modo de ilustración pueden identificarse al menos tres diferentes configuraciones de políticas sociales que emergieron de este proceso revisión del área pública. Por un lado, se encuentra un grupo de servicios que reformularon sus prestaciones manteniendo orientación universalista y simultáneamente intentaron modernizar la estructura organizativa que disponían; por otro, en una situación intermedia se ubica una serie de tercerizaciones de programas sociales, que además de dirigirse a grupos poblacionales específicos, en muchos casos presentan ciertos déficits institucionales, especialmente en materia de regulación pública, producto de un débil fortalecimiento de las capacidades institucionales existentes; y finalmente, en una posición sustantivamente distinta a las anteriores, figura un conjunto de nuevos programas sociales, enfocados a atender problemas de pobreza extrema, que se localizaron en la órbita

del Poder Ejecutivo sorteándose el organigrama público-estatal, y por ende sus típicos contralores políticos (Midaglia, 1998).

Esta modalidad “peculiar” de llevar a cabo la revisión de los servicios sociales es indicativa de un escenario político donde, por una parte, primaba una cultura estatalista del bienestar y, por otra, se tornaba evidente la falta de una visión hegemónica liberal entre los partidos tradicionales a cargo de los distintos gobiernos, a lo que se agregaba el crecimiento sostenido de una izquierda política articulada con los movimientos sociales organizados.

No es objeto de este trabajo realizar un análisis detallado de las distintas reformas sociales implementadas, pero resulta pertinente ejemplificar brevemente de modo gráfico algunas de ellas, con el fin captar los resultados políticos e institucionales que supuso la reformulación de la matriz de bienestar.

Más allá del debate político que se desencadenó con dichas reformas y el posicionamiento de diversos actores colectivos en relación con las mismas, es posible clasificarlas, utilizando como indicadores las opciones de *policies* y el marco institucional referente en su instrumentación, de la siguiente manera:

Cuadro 1
Tendencias genéricas de las reformas sociales

Reformas	Opciones de políticas sociales*					Marco institucional**		
	Universal revisada	Universal privada	Universal nueva	Focalizada con soc. civil	Apenas cambios	Público modernizado	Público nuevo	Ad hoc
Educación	•					•		
Seg. social		•				•		
Salud					•	•		
Infancia				•		•		•
Juventud			•	•			•	•
Género			•				•	
Vivienda y regulación territorial				•		•		•

Fuente: Elaboración propia.

* Opciones de políticas refiere al tipo de orientación que adquieren las áreas públicas sociales de referencia, oscilando entre pautas de intervención típicamente universalista hasta aquellas dirigidas a cubrir grupos o categorías específicas de población: a) universal revisada: mantiene la orientación universalista y complementa la prestación con medidas específicas para sectores que presentan dificultades o necesidades adicionales; b) universal-privada: mantiene la orientación universalista en una proporción de la prestación y el resto la privatiza; c) universal nueva: se consagran prestaciones universales en áreas sociales que carecían de antecedentes de intervención pública; d) focalizada con sociedad civil: cubre necesidades de grupos específicos y a la vez consagra la participación de agentes sociales en su instrumentación; e) apenas cambios: no se introducen modificaciones sustantivas en la orientación del servicio.

** Marco Institucional refiere a las estructuras organizativas estatales que se encargan de las prestaciones y servicios: f) público modernizado: se realizan revisiones institucionales con relativa profundidad en las agencias públicas con tradición o especialización en el área social de referencia; g) público con modificaciones limitadas: se realiza una serie de ajustes insuficientes en relación a las formas de instrumentación adoptadas y a los criterios de orientación del servicio; h) público nuevo: se crean nuevas agencias públicas encargadas de las prestaciones; i) ad hoc: se consagran mecanismos de excepción institucional en la esfera estatal para administrar programas sociales.

Resulta obvia la dificultad que supone elaborar una sistematización de las reformas sociales, así como de los nuevos programas de protección en categorías únicas y discretas, dada la propia complejidad de las arenas de políticas públicas, la diversidad de iniciativas que se instrumentaron y el proceso político que acompañó estas reformulaciones e innovaciones en la matriz de protección uruguaya.

No obstante, es posible especificar algunas tendencias generales como lo indica la clasificación arriba expuesta.

En primer lugar, interesa señalar que pese a intentar establecer tendencias o énfasis de reformas sociales, en algunas arenas de políticas públicas coexisten orientaciones y marcos institucionales diversos. Esta situación profundiza los problemas organizativos de la esfera pública relativos a la necesidad de ajuste y modernización del viejo edificio institucional que enmarcaba el clásico sistema de bienestar, y la vez plantea nuevos desafíos y dificultades de coordinación interestatal. A esto se agregan otros problemas políticos e institucionales, referidos

fundamentalmente a la clara identificación de la responsabilidad política de los resultados e impactos de los programas sociales, y a la legitimidad y, por ende, sustentabilidad de estas iniciativas de protección, más allá del ciclo de gobierno.

En segundo término, es pertinente afirmar que la reformulación de las tradicionales políticas de bienestar estuvo pautada por un intento político de conservar de alguna manera –mínima o máxima, según la política social en cuestión– rasgos estructurales y de identificación del viejo sistema de protección. En otras palabras, la desarticulación de la matriz clásica de bienestar no se llevó a cabo de manera radical u ortodoxa en lo referente a su orientación y al diseño institucional establecido.

Por último, se evidencia que la innovación en materia de protección se produjo en aquellas áreas no típicas del *welfare*, como infancia, juventud y género, buscando así, por una parte, incorporar demandas sociales novedosas que no se encuentran estrictamente articuladas al conflicto capital-trabajo, y por otra, responder a una situación socioeconómica caracterizada por la pobreza y la desigualdad que se estaba plasmando en el país.

Es así que la reforma educativa uruguaya en el nivel primario, intermedio y técnico, iniciada en 1995 y en proceso de instrumentación hasta el presente, es un caso de tipo ideal, al menos en su formulación básica, de modernizar el universalismo característico de esta política sectorial a través de múltiples iniciativas, que van desde modificaciones generales de la currícula y propuestas de mejoramiento educativo hasta la introducción de programas focales para aquellos contextos socioeconómicos críticos, pero sin debilitar su orientación universalista básica. Simultáneamente, estos cambios se acompañaron de modificaciones institucionales que tuvieron como centro de acción la estructura organizativa que disponía el sistema educativo previo a la reforma (ANEP-CODICEN, 1999).

Por su parte, el cambio de sistema de seguridad social –independientemente de sus rendimientos financieros y sociales, luego de una crisis económica como la que está atravesando el país desde el año 2002–, en su orientación global, no fue estrictamente privatizador, en la medida en que conservó un pilar de solidaridad o reparto intergeneracional propio del sistema anterior al que articuló con uno nuevo de capitalización individual. A su vez, se llevaron a cabo adecuaciones institucionales en el organismo rector en esta materia –el Banco de Previsión Social (BPS)– y se incorporaron nuevos mecanismos de regulación dirigidos fundamentalmente hacia el pilar de capitalización (Busquets, 2002).

Las revisiones del sistema de salud fueron prácticamente nulas desde la apertura democrática hasta el presente, si bien se reconoce que se realizó una serie de variaciones organizativas en la entidad pública con máxima autoridad en este sector –el Ministerio de Salud Pública (MSP)–,

y también se llevaron a cabo algunas revisiones en los programas de atención primaria en salud, a la vez que se impulsaron nuevas estrategias de salud preventiva. Este conjunto de modificaciones está lejos de constituir un proceso de reforma profunda de esta área (Moreira y Setaro, 2002).

La política de vivienda y regulación territorial es un caso complejo de analizar, dado que el país contaba con diversas organizaciones públicas encargadas de esta problemática. A partir de 1990, se creó un nuevo Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente –MVOTMA– que asume parcialmente esta problemática, ya que parte de sus funciones continúa radicada en algunas de las entidades tradicionales públicas. Pero esta situación de fragmentación de funciones y potestades aumenta en la medida en que programas de regularización territorial, específicamente de asentamientos precarios a nivel nacional, se localizaron en la órbita del Poder Ejecutivo.

Como ya se mencionó, infancia, juventud y género fueron las arenas donde se produjeron las mayores innovaciones, ya que estas políticas sociales no formaban parte del tradicional sistema de protección uruguayo en términos de problemáticas específicas e identificables. La mayoría de las necesidades de estos grupos se atendía a través de las clásicas políticas sectoriales y algunas de ellas no figuraban como temas sociales de la agenda pública. La aprobación de estas nuevas estrategias de protección estuvo asociada o inspirada en el nuevo paradigma de políticas sociales, caracterizado por la tercerización de servicios sociales, la participación de la sociedad civil, la focalización de acciones y beneficiarios, y la integralidad de las prestaciones (Franco, 1996; Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998).

Específicamente en materia de infancia, en particular en referencia a los sectores más desfavorecidos, se constataron importantes cambios. La mayoría de los programas de atención a la infancia carenciada a cargo de la esfera pública se “delegó” a organizaciones civiles, pasando así el Estado a atender directamente sólo una cuarta parte de los niños en situación de riesgo social (SIPI, 2004). A su vez, se implantaron nuevas estrategias de acción dirigidas a cubrir tanto etapas del desarrollo infantil como necesidades no consideradas en el abanico de los programas de protección disponibles. La modalidad institucional que acompañó este proceso de innovación de *policies* fue sumamente variada, pudiéndose identificar tres formatos organizativos:

- Innovación institucional completa: se incluyeron al interior del organismo público a cargo de esta temática, el Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay (INAU), algunos de los nuevos programas de atención a la infancia con un estatus institucional

relativamente autónomo y contando con mecanismos de contralor público y social relativamente estructurados.

- Innovación institucional incompleta: refiere a la aprobación de un amplio paquete de tercerizaciones de programas que supuso una serie de reordenamientos organizativos típicos, la creación de unidades específicas (Unidad de Convenios), y la aprobación de mecanismos de regulación en los que primaron criterios jurídicos-contables y en menor medida parámetros técnico-sociales.
- Creación de ámbitos organizativos ad hoc o excepcionales, fundamentalmente adscriptos en la esfera del Poder Ejecutivo-Presidencia de la República, en el que se localizó a una serie de programas sociales fuera del espacio público-institucional especializado en esta problemática (Midaglia, 2000; Entrevistas en profundidad a representantes del INAU).

En materia de juventud se reitera en parte la situación de infancia, con algunas variantes considerables. La atención a este grupo etario, como categoría de población particular, era prácticamente inexistente, y el abordaje que primó en la inauguración de programas específicos que atendieran necesidades de ese sector se asoció a la juventud en riesgo social. A partir del reconocimiento político que este grupo poblacional tenía características particulares, se creó en 1990 una nueva organización pública, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU). Esta nueva entidad es pequeña en términos de plantilla funcional y la mayoría de los programas que ejecuta lo hace a través de asociaciones no gubernamentales o civiles y coordina su acción con otras instituciones y programas públicos. Desde su fundación a la fecha, este instituto ha tenido una inserción precaria dentro de la estructura pública, ya que ha pasado por diversas dependencias jerárquicas, y la actual localización institucional se considera provisoria. Al igual que en el caso anterior, existe una serie de iniciativas sociales destinadas a ese segmento de población que están ubicadas fuera del radio de acción directo de esta entidad, es decir, en el Poder Ejecutivo-Presidencia de la República (Entrevistas en profundidad a representantes del INJU).

Por último, resta hacer referencia a las políticas de género. Si bien esta temática estuvo presente desde el comienzo de la reapertura democrática, no se tradujo inmediatamente en la sanción de políticas públicas para abordar esta problemática. Se creó en 1986 una entidad especializada en cuestiones de género en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), que se refundó en 1991, dando lugar al Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Su desempeño, en términos de agencia promotora e implementadora de programas en esta materia, fue muy re-

ducido y de escaso impacto. Recién en 1996 se comenzó a regular sobre las situaciones de violencia doméstica, introduciéndose modificaciones en el Código Penal vigente, que dieron lugar a una política nacional de género que se instrumenta través del Ministerio del Interior (Johnson, 2001; 2002). Por otra parte, se registra un sinnúmero de programas sociales de tipo focal, algunos de ellos provisorios, que en su mayoría se traducen en iniciativas de tipo sectorial que toman como destinatarios a grupos de mujeres con características particulares o, en otras ocasiones, incorporan entre los criterios para seleccionar a los beneficiarios algunos ítems referidos al género. Este tipo de estrategias focales está lejos de constituirse como políticas específicas en esta temática.

De esta breve presentación de las reformas en campo social, resulta evidente que la matriz uruguaya de protección se podría calificar de híbrida, en el sentido en que convive un universalismo revisado en conjunto con nuevas políticas focalizadas dirigidas, fundamentalmente, a los sectores pobres. Esa direccionalidad híbrida no sólo se expresa en las orientaciones de *policies* sino también en la ingeniería institucional que encuadra los diversos programas, produciéndose así una mayor complejización del aparato estatal central que tiende a debilitar la autoridad y la operativa de esa órbita.

Las estructuras institucionales de tipo *by pass* que se utilizaron para manejar un conjunto amplio de políticas sociales podrían considerarse como indicativas de cuestiones diferentes. Por un lado, como expresión de desconfianza política sobre la esfera estatal instituida. Por otro, como recursos de coyuntura para asegurar la celeridad en el lanzamiento de nuevas propuestas sociales, que se diferencian profundamente de aquellas de orientación relativamente universalista. Si esta última fuera una consideración política pertinente, la localización ad hoc de programas sociales sería estrictamente transitoria y por ende cabría esperar una inclusión definitiva de los mismos en el organigrama estatal. Bajo esta óptica, debería esperarse en plazos más o menos cortos que se articularan las estrategias nuevas y reformadas de bienestar en un sistema que poseería un “núcleo central” de prestaciones ensamblado a otro más flexible, constituido esencialmente por programas vinculados a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad.

Sin embargo esta suposición se desmorona cuando se constata que desde la década del noventa se recurre de manera sistemática a este tipo “atajos” institucionales, y sólo algunas de las iniciativas sociales que se inscribieron originalmente en estos ámbitos tuvieron como destino la esfera pública instituida (Daverio y Midaglia, 2002).

Cabría entonces indagar sobre las principales razones políticas que llevaron a recurrir permanentemente a la excepcionalidad institucional cuando se disponía de organizaciones públicas especializadas

en temas sociales. La respuesta no es simple y seguramente se encuentre asociada, por una parte, a los altos costos políticos que genera la revisión del entramado público institucional para la promoción de iniciativas y, por otra, a la falta de un acuerdo político o, mejor dicho, de una coalición capaz de impulsar una propuesta abarcativa de reforma social y, por ende, proyectar un sistema de protección a futuro.

Más allá de los motivos que propiciaron este tipo de decisiones, quedaba claramente de manifiesto el estatus secundario de estas nuevas estrategias de protección y el precario respaldo político que generaron, que las tornaba presas fáciles de permanentes modificaciones y hasta suspensiones de acuerdo con los gobiernos de turno. De alguna manera, la reforma pecaba de un concepto de modernización un tanto ingenuo, en la medida que los cambios propuestos en los sistemas de protección podían ser revertidos con relativa facilidad. Aun así, estas iniciativas sociales contribuyeron, en alguna medida, a la renovación del esquema de protección y sobre todo se utilizaron como “muestras políticas” de las líneas de acción predominante que debería poseer el sistema emergente.

LOS DÉFICITS INSTITUCIONALES DE LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA ILUSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Al igual que en otros países latinoamericanos, en Uruguay las nuevas políticas sociales se plantearon, por una parte, como un medio de suplir las deficiencias de inclusión social que se registraban en el país y, por otra, como una estrategia seria de reformulación del sistema clásico de protección. Este proceso se legitimó en base a un discurso político que resaltaba, entre otros aspectos, la rigidez para responder a diversas demandas, la concentración de beneficios en sectores sociales que disponían de recursos para satisfacer sus necesidades y la ausencia de participación social en relación con las políticas públicas consagradas.

Si bien este país no se ubicaba entre los más deficitarios en materia social de la región, se cuestionaba el rendimiento de la clásica ciudadanía social adquirida (Marshall, 1967) y sus posibilidades de proyección en un nuevo contexto económico.

Emerge así un nuevo debate político y académico sobre las posibilidades efectivas de plasmar una relación favorable entre el funcionamiento del sistema democrático y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por esta razón, los aspectos relativos a los contralores políticos y sociales se tornan esenciales en el marco de las reformas sociales.

Un cambio de orientación en materia de protección que suponga la incorporación de agentes privados y sociales y, por lo tanto, la quiebra del monopolio estatal en la formulación y provisión de bienes sociales, y a la vez cuestione, en alguna medida, el universalismo como orientación básica del bienestar requiere de cambios sustantivos en el

papel y autoridad del agente estatal. En este sentido, la necesidad de reforzar el edificio público bajo nuevos criterios de funcionamiento y revisar o instaurar un mecanismo de rendición de cuentas se vuelve la piedra angular del proceso reformista (Schedler, 1999; O'Donnell, 1999; Cunill Grau, 2000). En caso contrario, se puede producir una situación de balcanización de la órbita estatal, donde prime la descoordinación en torno a las políticas sociales dirigidas a los mismos sectores poblacionales, emerjan nuevas presiones de tenor semicorporativo de parte de la sociedad civil y se abran espacios para reeditar la vieja discrecionalidad política bajo nuevos criterios de acción (Midaglia, 2001).

Los análisis parciales que se disponen sobre el caso uruguayo en relación con los nuevos programas sociales de naturaleza focalizada, que tienen cierta envergadura en términos de cobertura y continuidad, y se concentran en el campo de la infancia y juventud, arrojan resultados confusos.

La fuerte ola de tercerizaciones realizadas en estas arenas de *policies*, atendiendo solamente las que se encuentran enmarcadas dentro de la esfera estatal orgánica, presentan ciertos déficits de regulación difíciles de minimizar. Si bien estas nuevas propuestas sociales cuentan con ciertos controles económico-financieros de los recursos que transfiere el Estado a las asociaciones civiles encargadas de la ejecución del servicio, a su vez, carecen de criterios básicos y comunes de funcionamiento y rendimiento para el conjunto de las iniciativas que operan en la misma arena. Asimismo, se registran falencias en el campo de la supervisión pública profesional asociadas a la escasez de cuadros funcionales para cubrir el territorio nacional. A esto se agrega la ausencia de estrategias de acción sustitutivas diseñadas en caso de suspensión de contratos que minimicen el impacto negativo sobre la población beneficiaria⁶ (Entrevistas en profundidad a representantes de organizaciones públicas con programas tercerizados).

Ahora bien, si a los problemas de regulación planteados se agrega el funcionamiento de otras propuestas que operan en el mismo campo de problemas, pero en un espacio de tipo *by pass* –es decir, fuera del radio de la entidad pública especializada–, las posibilidades de ejercicio de un contralor público básico relativamente coherente se vuelven aún más complejas.

Vale la pena detenerse sobre estos espacios de excepción, ya que además de representar una innovación institucional inédita para la es-

6 Las consideraciones realizadas sobre la nueva modalidad de provisión de bienestar son de carácter genérico y por ende no suponen la inexistencia de algunas propuestas sociales que funcionen de una manera organizada y que cuenten con criterios de evaluación. Simplemente se intentó señalar algunos de los rasgos típicos que tienden a reiterarse en la amplia gama de programas tercerizados.

fera pública, producen un conjunto nada despreciable de consecuencias político-institucionales que afectan en alguna medida la relación entre democracia y ciudadanía.

Más allá de lo planteado en el ítem anterior sobre estos mecanismos, se hace necesario presentar con cierto detalle su modalidad operativa, de manera de evidenciar claramente los impactos políticos que generan.

Desde el comienzo de la década del noventa hasta el presente, se inició un proceso sistemático de ubicación en la órbita del Ejecutivo de una serie significativa de proyectos de reformas en materia social financiados con base en un endeudamiento externo.

Es así que en la segunda administración democrática, se inauguró un Mega Programa de Inversión Social (PRIS), que luego, con el cambio de gobierno, se redefinió como una propuesta más acotada destinada a mejorar la operativa de las organizaciones estatales relacionadas con el bienestar, el Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales Públicas (FAS), que aún se mantiene en vigencia. En este último gobierno, se incorporaron a esta esfera institucional peculiar una propuesta de regularización de asentamientos urbanos irregulares, el Programa Integral de Asentamientos Irregulares (PIAI), y una importante iniciativa dirigida a la niñez, juventud y familias en situación social crítica, el Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en riesgo (PIAF).

En definitiva, algunos de los problemas sociales más importantes de Uruguay en los últimos quince años, relacionados con la pobreza y, por ende, con los futuros parámetros de inclusión social, dejaron parcialmente de manejarse por los canales institucionales habituales y se transformaron, aparentemente, en un tema de dirección política del presidente de turno.

Las características de este espacio político ad hoc encargado, en parte, de conducir propuestas que atienden la vulnerabilidad social son:

- La esfera del Ejecutivo Nacional asume nuevas responsabilidades relacionadas con el área social, para las cuales no dispone de capacidades organizacionales, experiencia y grupos de expertos propios para la conducción de este tipo de actividades, ya que las mismas no se corresponden con sus funciones clásicas y habituales.
- Un porcentaje importante de los cuerpos funcionales y técnicos que dirigen estos espacios no son empleados públicos. Por el contrario, es personal contratado, los denominados consultores nacionales o internacionales. Este estatus laboral particular se traduce en que este grupo funcional no se rige por los formatos de contratación de la administración pública, en términos de sus retribuciones y de su continuidad en el ejercicio de su tarea. A su

vez, la incorporación de este personal a dicha esfera ha tenido distintas modalidades, que van desde la contratación directa hasta la realización de concursos, que podríamos calificar de relativamente cerrados, sobre la base de pautas establecidas generalmente por el organismo internacional que financia estas iniciativas.

- El rendimiento de estos programas, su *timing* de ejecución, es básicamente evaluado por auditorías externas propias del organismo financiador o a instancias de él. No se cuenta con mecanismos específicos y habituales de contralor político-institucional como el resto de las políticas sociales enmarcadas en la esfera pública habitual. Si bien las partidas presupuestales para estos programas son votadas en el Parlamento, este carece de potestad para pedir rendición de cuentas sobre la modalidad de ejecución del programa y los posibles ajustes efectuados de acuerdo con los términos de referencia originales. La respuesta a las solicitudes de informes que eleve el Poder Legislativo pasan a depender de la “buena voluntad” del Ejecutivo para brindar la información requerida. En definitiva, la información sobre estas iniciativas de protección pasa a tener un carácter semipúblico.

Esta modalidad excepcional de dirigir propuestas sociales, las que a su vez cuentan con recursos financieros nada despreciables cuando se opera en un contexto político-económico con serias restricciones para aumentar el gasto del público, genera una serie de consecuencias significativas, tanto políticas como institucionales.

- La complejización de la matriz institucional encargada de administrar la protección social, incentivando en alguna medida su dualización, ya sea diversificando o duplicando las “bocas de entrada” para que la sociedad civil celebre convenios con el Estado y, simultáneamente, conspire con el establecimiento de mecanismos de regulación relativamente comunes para las políticas tercerizadas que funcionan en la misma arena de acción o campos de problemas.
- Debilita la rendición de cuenta de tipo horizontal, en particular la referida al balance de poder entre los poderes, la llamada *accountability* de balance, en la medida que el Poder Legislativo se mantiene al margen del contralor de estas iniciativas. También se afecta la *accountability* horizontal, denominada asignada, ya que la incorporación de funcionarios o técnicos a estos ámbitos se rige por mecanismos ad hoc a los que imperan en la administración pública (PNUD, 2004).

- Restringe o prácticamente anula las posibilidades de ejercicio de alguna forma de control ciudadano o de *accountability* de tipo societal, en la medida que la esfera del Ejecutivo es impermeable a demandas, sugerencias y supervisiones de la sociedad civil organizada. En su lugar, cabe esperar que se produzcan contactos o negociaciones esporádicas frente a la ausencia de mínimas reglas de juego instituidas (PNUD, 2004).
- Este tipo de conducción de programas sociales se transforma en una suerte de “experimentos únicos” que se agotan en sí mismos. La evidencia uruguaya al respecto indica que con los cambios de gobierno se introducen serios ajustes en esos programas –por supuesto, dentro de los límites admitidos por los contratos asumidos con el organismo internacional financiador– propiciando así el nocivo circuito *stop and go* de las políticas públicas que insume importantes recursos económico-financieros y diluye los posibles resultados alcanzados (Daverio y Midaglia, 2002).
- No favorece y hasta erosiona las capacidades estatales existentes en materia de bienestar, ya que la ausencia de vínculos orgánicos con el aparato estatal y la potencial movilidad de sus cuerpos funcionales impiden que el conocimiento adquirido y la experiencia acumulada en estos espacios de excepción se transfieran a las instituciones públicas-sociales especializadas.
- Por último, importa señalar que se retira de la agenda pública el contenido de estos programas, es decir, se sustrae de la discusión política amplia las opciones sobre políticas públicas. Estos programas se presentan como una respuesta supuestamente “objetiva”, “técnica” y en clave “neutral” para abordar las situaciones de vulnerabilidad social planteada en el país. Se busca así que la emergencia y las posibilidades de inclusión social dejen de ser temas exclusivamente políticos.

En la medida en que estos atajos institucionales utilizados para manejar nuevos programas sociales, pese a ser legales, erosionan las instancias de *accountability* horizontal previstas, tienden a constituirse en espacio de cierta opacidad política, ya que prima una lógica de funcionamiento paralela a la que rige la institucionalidad democrática vigente.

Asimismo, el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuenta tanto intraestatal como social emerge como una contradicción práctica en relación con el discurso político que acompañó los procesos de reforma social. Se criticaron las clásicas políticas sociales no sólo por su inadecuación para atender demandas sociales actuales sino también por propiciar una “perversa” distribución de beneficios favorecida por

las estrechas relaciones entre las burocracias y las clientelas (Álvarez Miranda, 1996). Sin embargo, estas estrategias políticas de sortearse los canales elementales de contralor público no parecen resolver ningún problema. Muy por el contrario, los déficits orgánicos de la dinámica pública quedan en *stand by*, y en algunos casos se agudizan.

La órbita del Ejecutivo está lejos de presentarse como un espacio de bloqueo a los intereses políticos partidarios que habitualmente operaron en la distribución de beneficios sociales, y los “consultores” nacionales e internacionales no se presentan como un antídoto capaz de revertir la pauta histórica de funcionamiento político, más aún si se atiende su forma pseudoprivada de incorporación a estos nuevos programas.

La dimensión de estatalidad de las democracias, aquella que refiere a la construcción de un edificio público que brinde garantías para la toma de decisiones responsable y que su instrumentación se ajuste a los procedimientos instituidos como forma de limitar los posibles manejos discrecionales o corruptos de los bienes públicos, parece debilitarse ante la insistencia de recurrir a atajos institucionales para atender situaciones de riesgo social (PNUD, 2004).

Dichos atajos institucionales y de gestión pública son nada más ni nada menos que la puesta en práctica de mecanismos de corte hobbesianos y, por ende, autoritarios para imponer un pensamiento único sobre las opciones de políticas públicas, encubiertos con un manto de neutralidad técnica que pretende desdibujar la responsabilidad política en materia de protección social. En ese marco, la tan mentada participación social termina siendo más bien una ilusión que una realidad.

LA IZQUIERDA POLÍTICA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

En marzo de 2005 se produjo uno de los cambios más importantes de la historia política uruguaya: después de 170 años una fuerza política que representa a un partido no tradicional asumió la administración política del país. Aunque no era un recién llegado a la política uruguaya –se fundó en 1971, y tenía en sus manos el gobierno del principal municipio desde 1990– la identificación del Encuentro Progresista/Frente Amplio/Nueva Mayoría con el espectro ideológico de izquierda planteaba un conjunto importante de desafíos e interrogantes.

Se trataba de una fuerza política que históricamente había manifestado su preocupación por la distribución de bienestar y la creación o recreación de canales de integración social, expresando así un debate permanente, que aún se mantiene, sobre las posibilidades de articulación efectiva entre las dimensiones económicas y sociales de los modelos de desarrollo que conoció el mundo occidental moderno.

El nuevo gobierno inauguró su gestión en el área social con tres medidas significativas en materia de bienestar: la recreación de los Con-

sejos de Salarios, el lanzamiento de un Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (el PANES) y la creación de un organismo coordinador en este campo, el Ministerio de Desarrollo Social.

Los Consejos de Salarios, en tanto ámbitos institucionales de negociación salarial para enfrentar el conflicto capital-trabajo, se reactivaron luego de que en los años noventa se asistiera a procesos de desregulación del mercado de empleo y se suspendiera este mecanismo de negociación colectiva sin crearse espacios alternativos para dirimir los problemas distributivos. Además, por primera vez en la historia, se extendieron estos instrumentos a los trabajadores rurales, a los que no alcanzaba tradicionalmente la negociación colectiva.

El PANES es un programa transitorio, proyectado específicamente para funcionar en los primeros dos años de gobierno y de tipo focalizado, que centra su operativa en los sectores sociales de menores recursos, específicamente en el segmento considerado en situación de indigencia, es decir, aquellos grupos con serios problemas para asegurar su reproducción mínima.

El programa está estructurado en base a siete componentes (ingreso ciudadano, apoyo alimentario, emergencia sanitaria, educación en contextos críticos –apoyo a escuelas, liceos y educación técnica–, empleo transitorio, mejoramiento de asentamientos precarios, tugurios y casas de inquilinato, y alojamiento de personas en situación de calle) que son indicativos de una cierta orientación integral en la atención a la pobreza. Un rasgo distintivo de esta propuesta es la estipulación de una serie de obligaciones o de contrapartidas de parte de la población beneficiaria en la búsqueda de intentar revertir tímidamente el clásico asistencialismo público, así como la conducta pasiva de los destinatarios.

Simultáneamente se promueve una nueva institucionalidad pública en materia social, con la promulgación de una entidad ministerial encargada, por una parte, de administrar y coordinar diversas estrategias sociales dispersas en el entramado estatal y, por otra, de instrumentar en lo inmediato el Plan de Emergencia. Es así que en materia institucionalidad se dieron los primeros pasos tentativos en pos de reorganizar la operativa fragmentaria en políticas sociales, produciéndose el traslado de un conjunto de programas e institutos especializados a la órbita del nuevo Ministerio, a la vez que se anularon los mecanismos de excepción para conducir las intervenciones sociales. Cabe destacar que los programas trasladados a esta esfera ministerial se asocian con iniciativas de combate a la pobreza y los institutos se corresponden con nuevas demandas sociales, específicamente niñez, juventud y género.

Este tipo de propuestas sociales de emergencia y los cambios de naturaleza institucional, si bien novedosos para el caso uruguayo, cuentan con antecedentes en América Latina. Cabe mencionar, a manera

de ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social y el Plan de Jefas y Jefes de Hogar desocupados en Argentina; el Ministerio de Planificación y Cooperación, y el programa Chile Solidario en Chile; el Ministerio de Desenvolvimento Social y la iniciativa *Fome Zero* en Brasil; así como el programa Oportunidades en México.

Más allá del acuerdo político y académico en torno a esas iniciativas sociales y organizativas adoptadas por el gobierno de izquierda, es posible afirmar que su operativa y consolidación está pautada por la superación de un conjunto de desafíos políticos e institucionales propios de la matriz de protección sobre la que se instala.

El PANES, como cualquier otro programa de emergencia o de reducción de la pobreza que busca intervenir en diferentes aspectos que constituyen las situaciones de exclusión y vulnerabilidad –y de ahí su carácter relativamente integral–, está obligado a responder a una pregunta obligatoria: ¿qué sucede una vez agotado el plazo estipulado para su instrumentación? En otras palabras: ¿y después qué?

El nuevo Ministerio de Desarrollo Social también está sometido a un conjunto de tensiones que incidirán en su perfil y función como entidad coordinadora de las políticas sociales nacionales. Una de ellas remite a la titánica tarea política de establecer nexos institucionales con el resto de los ministerios sectoriales que operan en el campo social, los que poseen mayor prestigio y capacidad institucional que el organismo recientemente creado. En otros términos, uno de sus desafíos radica en la adquisición de suficiente autoridad en el aparato público para cumplir con los cometidos asignados por ley.

Para ello, es necesario quebrar la lógica partidaria clásica de distribución de bienes sociales, respaldada en un equilibrio exclusivamente político en detrimento de una “lógica con arreglos a fines”⁷. Es decir, los problemas de la inadecuación del sistema tradicional de protección nacional no se centraron únicamente en las pautas clientelares de adjudicación de beneficios, sino en un diseño que privilegió la reproducción de los partidos políticos a través del Estado y postergó su reorganización con miras a enfrentar las situaciones sociales emergentes y modernas.

El proceso de reforma social de los gobiernos anteriores no pareció modernizar y ajustar el marco institucional referente de los

7 La expresión “lógica con arreglos a fines” remite al clásico concepto weberiano de clasificación de los tipos de acción, en este caso específicamente la “acción racional con arreglos a fines”. Esta asimilación conceptual pretende señalar la importancia de la correspondencia entre el sistema de protección y las necesarias condiciones para su proyección futura. Esto significa que la lógica con arreglos a fines está lejos de asimilarse simplemente a la de tipo tecnocrático, puede encontrarse atravesada por intereses políticos pero termina primando el ajuste o utilidad de las políticas públicas aprobadas para satisfacer la reproducción futura del sistema social en su conjunto.

servicios y programas sociales; por el contrario, deprimió y en oportunidades segmentó aún más las prestaciones sociales. Y ello plantea una gran interrogante sobre el papel efectivo que jugará la nueva estructura ministerial en el sentido de imprimirle una mínima coherencia a la intervención pública social

CONSIDERACIONES FINALES

En líneas generales, parece correcto afirmar que la reforma de las prestaciones sociales de la década del noventa en el Uruguay supuso la introducción de un conjunto de innovaciones políticas, relativas a la orientación predominante del sistema y al marco institucional que encuadra a las políticas sociales.

Las modificaciones en términos de orientación radicarón en una “convivencia con escasa articulación” entre políticas sectoriales renovadas y de carácter universalista con nuevas iniciativas de tipo focal y en ocasiones de naturaleza integral.

Desde el punto de vista institucional, se transformó con distinto grado de profundidad un conjunto de organismos estatales encargados de los clásicos servicios sociales, a la vez que se crearon algunas instituciones públicas. Pero el aspecto más novedoso de los cambios institucionales introducidos radica en la utilización recurrente de mecanismos de tipo *by pass* para impulsar nuevos programas sociales. Esta estrategia, que se transforma en un medio políticamente eficiente de llevar a cabo las reformas en la medida en que “sortea” las instancias de contralor político-institucional y por ende controla los potenciales niveles de conflicto que se puedan generar en relación con los cambios promovidos, tiene su contracara en la debilidad que presenta en términos de sustentabilidad y control social. Así manejadas, las reformas son fácilmente reversibles por nuevos gobiernos, a la vez que el control político y social sobre las mismas es, durante su ejecución, casi mínimo.

Enfrentado ese contexto, el actual gobierno de izquierda que asumió en 2005 ha promovido un conjunto de iniciativas sociales e institucionales que se plantean como respuestas, por una parte, a la aguda situación de amplia vulnerabilidad social que se cristalizó en la crisis económica del año 2002, y, por otra, al desorden organizativo en el campo público social.

No hay dudas de que los Consejos de Salarios han generado un mejoramiento de los ingresos de los trabajadores formales, y a la vez recuperan un instrumento tradicional de naturaleza distributiva que dispone de un marco institucional adecuado y que simultáneamente no parece contradecir la lógica económica y financiera regional e internacional vigente. En cambio, el Programa de Emergencia (PANES) se plantea como una iniciativa coyuntural que se agrega sin mayores

articulaciones con el resto de prestaciones públicas dirigidas a los sectores socioeconómicos desfavorecidos. Una de las diferencias de este programa específico con el resto de las propuestas de combate a la pobreza promovidas en las administraciones democráticas anteriores radica en que se enmarca en una nueva organización pública –el Ministerio de Desarrollo Social– sujeta a contralor político-institucional.

En este marco, la expectativa política y académica parece centrarse en la intención y las posibilidades del nuevo gobierno de izquierda para redefinir la matriz de protección emergente luego de varios años de reformas del área pública social, iniciando un proceso de adecuación del edificio de bienestar a la nueva estructura de riesgos sociales, desterrando el ensayismo político y la excepcionalidad institucional. En otras palabras: ¿querrá –y podrá– el nuevo gobierno refundar el sistema de protección social uruguayo? Esa parece ser la pregunta central, y aún parece muy pronto para dar una respuesta.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Miranda, Berta 1996 “El Estado de Bienestar: veinte años de argumentos críticos” en Álvarez Miranda, Berta et al. *Dilemas del Estado de Bienestar* (Madrid: Fundación Argentaria).
- ANEP-CODICEN 1999 *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones* (Montevideo: ANEP).
- Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria 1998 “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal” en Bresser Pereira, Luiz Carlos y Cunill Grau, Nuria (comps.) *Lo público no estatal en la reforma del Estado* (Argentina: Paidós).
- Busquets, José Miguel 2002 “Análisis comparativo de la reforma de la seguridad social en Uruguay” en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).
- Castellano, Ernesto 1996 “Uruguay: un caso de bienestar de partidos” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP-FCS) N° 9.
- Cunill Grau, Nuria 2000 “Responsabilización por el control social” en *La responsabilización la nueva gestión pública latinoamericana* (Buenos Aires: EUDEBA/CLAD/BID).
- Daverio, Andrea y Midaglia, Carmen 2002 “Itinerario institucional de las reformas de Estado: el caso de las políticas sociales” en *Uruguay:*

la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000) (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).

Davrieux, Hugo 1991 *Desigualdad y gasto público en los 80* (Montevideo: CINVE/EBO).

De Armas, Gustavo 2004 *Pobreza y desigualdad en Uruguay. Claves para el diseño de un programa de superación de la pobreza extrema* (Montevideo: Friedrich Ebert Stiftung).

Esping-Andersen, Gosta 2002 *Why we need a new Welfare State* (Oxford: Oxford University Press).

Filgueira, Fernando 1998 "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada" en Roberts, Bryan (ed.) *Ciudadanía y política social latinoamericana* (San José: FLACSO/SSRC).

Franco, Rolando 1996 "Los paradigmas de la política social en América Latina" en *Revista de la CEPAL* (Santiago) N° 58.

Johnson, Niki 2001 "Informe sobre el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer del Uruguay", mimeo.

Johnson, Niki 2002 "In pursuit of the right to be free from violence: the women's movement and State accountability in Uruguay", mimeo.

Marshall, Thomas Humphrey 1967 *Ciudadanía, clase social y status* (Río de Janeiro: Zahar).

Midaglia, Carmen 1998 "Los *by pass* como estrategia institucional de las nuevas políticas sociales" en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP/FCS/Udelar) N° 10.

Midaglia, Carmen 2000 *Alternativas de protección a la infancia carenciada. La peculiar convivencia de lo público y lo privado en el Uruguay* (Buenos Aires: CLACSO/ASDI).

Midaglia, Carmen 2001 "Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales" en Calame, Pierre y Talmant, André (comps.) *Con el Estado en el corazón* (Montevideo: Trilce/Vozes).

Moreira Fernando 2003 "Uruguay: ¿un Estado socialdemócrata?", Tesis de Licenciatura en Ciencia Política (Montevideo: ICP/FCS/Udelar).

- Moreira, Constanza y Setaro, Marcelo 2002 “Alternativas de reforma del sistema de salud en Uruguay” en *Uruguay: la reforma del Estado y las políticas públicas en la democracia restaurada (1985-2000)* (Montevideo: Editorial de la Banda Oriental/Instituto de Ciencia Política).
- O'Donnell, Guillermo 1999 “Horizontal accountability in new democracies” en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.) *The self-restraining State: power and accountability in new democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2004 *La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Montevideo: Naciones Unidas).
- Schedler, Andreas 1999 “Conceptualizing accountability” en Schedler, Andreas; Diamond, Larry y Plattner, Marc (eds.) *The self-restraining State: power and accountability in new democracies* (Boulder: Lynne Rienner Publishers)
- SIPI-Sistema de Información para la Infancia 2004 “Bases de datos sobre programas públicos de infancia y cobertura”.

Enrique Valencia Lomelí*

CRECIMIENTO, POLÍTICA SOCIAL Y POBREZA EN COREA DEL SUR Y MÉXICO**

DESDE LOS AÑOS OCHENTA, cuando se comenzaron a difundir mundialmente las reformas económicas de mercado, se ha insistido en el debate acerca de las estrategias apropiadas para el desarrollo de los países en atraso relativo; la discusión se ha acentuado al constatar, en los últimos diez años al menos, las debilidades de estas reformas y, en varios casos, sus fracasos. En estas controversias las exploraciones comparativas han ido adquiriendo, necesariamente, un lugar primordial. En el presente texto, intentamos destacar enseñanzas de las trayectorias sociales y económicas comparadas de Corea del Sur¹ y de México.

La investigación comparativa en estudios socioeconómicos intenta resaltar las semejanzas y diferencias de los casos considerados y, cuando se trata de estudios del desarrollo, busca destacar las enseñan-

* Investigador de la Universidad de Guadalajara. Miembro del Grupo de Trabajo Pobreza y Exclusión de CLACSO.

** Agradezco al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente por su apoyo para desarrollar esta investigación durante mi período sabático, al que fui invitado por la Unidad Académica Básica "Dinámica Socioeconómica", así como a mi Universidad por la autorización para realizarlo.

1 En el resto de este artículo denominaremos a este país únicamente como Corea.

zas de las trayectorias confrontadas. En la investigación comparativa no se busca idealizar una experiencia en particular ni se pretende encontrar un modelo (repetible); desde este punto de vista, la investigación comparativa no es normativa. Una experiencia o itinerario social es irrepetible; cada sociedad tiene su propia historia, en el marco de sus propios condicionamientos y posibilidades. Por todo ello, en este artículo, simplemente nos preguntamos cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la manera en que Corea y México han enfrentado los riesgos sociales y en la que han tratado de crear bienestar.

Para ello, en un primer apartado destacaremos la utopía del crecimiento económico, compartida por los gobiernos de México y Corea como camino para enfrentar los retos del bienestar. En el segundo apartado subrayaremos las debilidades del mero crecimiento económico, la necesidad de lograr un círculo virtuoso de largo plazo y los problemas de volatilidad experimentados por ambas economías, especialmente la mexicana pero recientemente también la coreana; acentuaremos que en Corea se han aplicado consistentemente políticas anticíclicas que han consolidado la sostenibilidad del crecimiento económico, lo que no ha sido el caso mexicano, especialmente en las últimas dos décadas.

En el tercer apartado añadiremos que incluso el exitoso caso coreano es útil para relativizar la potencia social del dinamismo económico tomado aisladamente; destacaremos los períodos críticos de vulnerabilidad de los sectores que fácilmente caen en la pobreza en situaciones de recesión o en etapas de ajuste, y los períodos de durabilidad de estas crisis sociales, más agudas en el ejemplo mexicano, pero también presentes en el coreano. Señalaremos que se requiere, además, analizar el tipo de crecimiento y su asociación con la distribución de la riqueza (en este artículo, concretamente, distribución del ingreso), análisis que destaca las mayores desigualdades mexicanas y los recientes procesos regresivos en Corea; no obstante estos, la reducción de la pobreza en Corea ha sido más rápida, mientras que en México no se ha logrado una reducción sostenible de esta.

En el cuarto apartado, indicamos que, además de crecer en un sentido sostenido y con mejoras en la distribución del ingreso (o con bajos indicadores de desigualdad), es preciso generar instituciones centradas en el objetivo de la creación del bienestar y de enfrentamiento de los riesgos sociales. Presentamos la experiencia mexicana de creación temprana de algunas instituciones sociales, experiencia que no ha sido completada y que se quedó a la mitad del camino en la cobertura; en contraste, mostramos la experiencia coreana de creación tardía de las instituciones sociales, pero que se van completando aceleradamente en un sistema con tendencia universal y con debilidades estructurales. Apuntamos que México permanece así en un régimen de bienestar dual

y que Corea transita de uno residual asociado a las familias coreanas hacia un régimen de bienestar de carácter universal; hablaremos de cómo en México se inicia la evocación del paradigma universalista, en tanto que en Corea se ha ido afianzando en los últimos decenios, sin abandonar la influencia de un paradigma familiarista centrado en la responsabilidad de los varones proveedores.

Por último, en el quinto apartado, discutiremos los retos presentes de los regímenes de bienestar de Corea y de México, con particular atención en la debilidad de los regímenes de crecimiento; en las serias dificultades que presenta el envejecimiento de la población en Corea y las oportunidades que supone, al contrario, el “bono” demográfico en México; en los procesos de precarización del empleo y en los diferentes desafíos institucionales de ambas sociedades: completar y consolidar las nuevas y débiles instituciones universales en Corea, superar el esquema dualista y avanzar seriamente hacia la universalización de derechos en México.

IMPORTANCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Como instrumento central explícito para generar bienestar y superar la pobreza, los gobiernos de los dos países creyeron en la utopía o potencia social del crecimiento durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX (Sakong, 1993). Las autoridades coreanas, después de la llegada al poder presidencial del general Park Chung-Hee, generaron, desde los años sesenta, la estrategia de “primero crecer” (y después distribuir) (Park, 2002) e impulsaron un gran número de instrumentos para lograr un fuerte dinamismo económico. Las autoridades mexicanas, por su parte, promovieron políticas centradas en “primero acumular” (y después distribuir), y también generaron instrumentos para crecer (Solís, 1983).

Los resultados en ambos países en parte daban razón a esta fuerte creencia en las virtudes sociales del crecimiento: en el caso de Corea, tenemos un largo proceso de prácticamente cuatro décadas de crecimiento sostenido interrumpido bruscamente en 1998 (con un menor problema en 1980, con resultados sociales negativos distinguibles en 1982) (Park, 2002); en este período, la sociedad coreana pudo incrementar notablemente el producto por persona. De 1961 a 1997, la economía de este país creció 8% en promedio anual, con un incremento notable también del producto por persona². En el caso mexicano, tenemos también un largo período de tres décadas de crecimiento interrumpido especialmente a partir de 1982; el producto por persona también fue incrementándose antes de este año de crisis de la deuda. Entre 1952

² Cálculos propios con datos del Banco de Corea (<www.bok.or.kr>). Ver Banco de Corea (2003) y Valencia Lomelí (1996).

y 1981, la tasa de crecimiento muestra el dinamismo de la economía de este país latinoamericano, con un 6,5% en promedio anual³. Este proceso se vio interrumpido a partir de la crisis del endeudamiento (1982-1983): de 1984 a 2006, el crecimiento del PIB mexicano fue de apenas 2,7% en promedio anual, lo que significó prácticamente el estancamiento durante un cuarto de siglo del producto per cápita. En cambio, Corea, después de la crisis financiera, ha crecido en 5,7% en promedio anual entre 1999 y 2004, con un incremento aún considerable del PIB per cápita (5,1% en promedio anual)⁴.

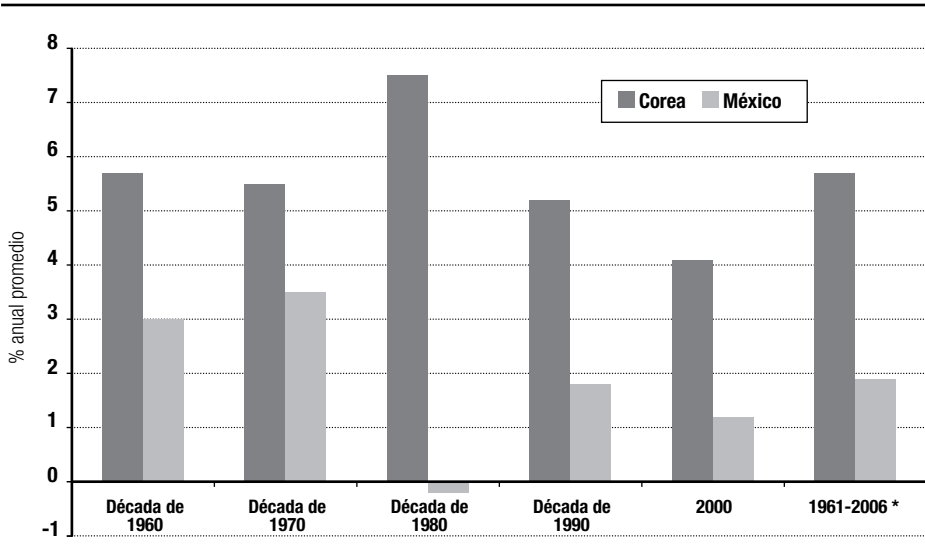
Este proceso permitió, en síntesis, el crecimiento sostenido del producto por persona en la segunda mitad del siglo XX en Corea, en tasas particularmente elevadas (casi el 6% en promedio anual)⁵, mientras que en México se dan dos fases claramente distinguibles: una primera de crecimiento relativamente alto del producto por persona (3,4% en promedio anual entre 1961 y 1981) y una segunda de estancamiento (apenas 0,6% de incremento anual entre 1982 y 2006).

3 Cálculos nuestros con datos del Banco de México (Cuentas Nacionales). Ver Valencia Lomelí (1996), <www.inegi.gob.mx> y <www.banxico.org.mx>.

4 Cálculos nuestros con datos del Banco de Corea. Ver Banco de Corea (2003) y Valencia Lomelí (1996). Para los años recientes, ver <www.bok.or.kr> y <www.inegi.gob.mx>.

5 Pueden verse los cálculos comparativos de Agnus Maddison para el período 1950-1987 (Maddison, 1992), con actualización (hasta 1997) citada en Lee (2002).

Gráfico 1
Crecimiento PIB per cápita, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991; 2003; 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (NSO, 2007; INEGI, 2007). En el período 1961 a 1992 INEGI utiliza precios constantes de 1980; de 1993 en adelante, precios de 1993. En el caso asiático, el Banco de Corea maneja precios constantes de 1995 en el período 1961 a 1970; de 1971 en adelante, de 2000.

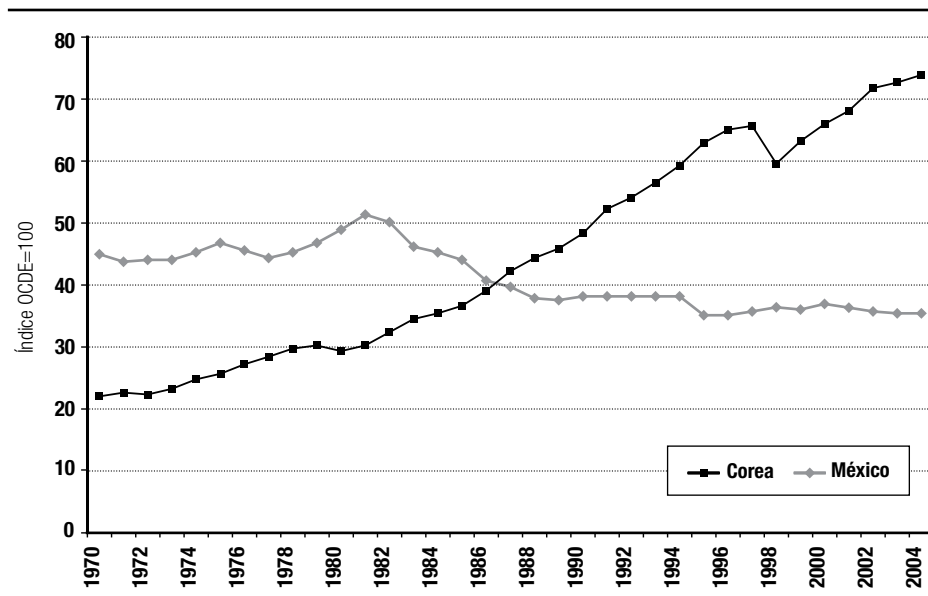
* Las décadas son consideradas de 1961 a 1970; 1971 a 1980; 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 refieren al período 2001 a 2006 y el último par de columnas al período 1961 a 2006.

Así, en la segunda mitad del siglo XX, la comparación en el producto por persona de ambos países sufrió una transformación considerable: en 1950, de acuerdo con los cálculos de Maddison (1992: 19), el PIB per cápita mexicano (1.169 dólares) duplicaba al coreano (564 dólares); y el primero representaba el 32,9% del promedio de los países de la OCDE y el segundo apenas el 15,9%⁶. En 1997, con anterioridad a la crisis financiera del país asiático, su PIB per cápita materialmente duplicaba ya al mexicano: según los cálculos de la OCDE (2006)⁷, en 1997 el PIB per cápita mexicano seguía representando aproximadamente un tercio del de los países de la OCDE (35,7%) y el de Corea se había incrementado para pasar de sólo una sexta parte (mediados del siglo XX) hasta significar prácticamente dos tercios del producto por persona de estos mismos países (65,6%; ver Gráfico 2).

⁶ Se trata de dólares PPA a precios de 1980. Para las fuentes utilizadas por Maddison (1992), ver su anexo A en las páginas 155 a 159.

⁷ Se trata de dólares a precios 2000 y PPA.

Gráfico 2
PIB por habitante



Fuente: OCDE (2006).

SOSTENIBILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El mero crecimiento económico (también expresado en un incremento del producto por persona) no significa en sí mismo progreso social. La teoría económica ha ido discutiendo durante varios decenios que crecimiento no significa en sí mismo desarrollo, y que deben tomarse en cuenta otras dimensiones como, por ejemplo, las ecológicas, sociales y tecnológicas. Se tiene que analizar con más detalle, en primer lugar, la sostenibilidad del crecimiento⁸, es decir, si las economías analizadas han logrado generar un proceso virtuoso en el largo plazo, sin interrupciones significativas ni intensas volatilidades; si las economías han generado la cultura y mentalidad de la mejora permanente de la productividad; si las políticas económicas han favorecido la sostenibilidad del crecimiento, o si han favorecido las experiencias de *stop and go*. El crecimiento sostenido implica un desempeño reiterado de incremento de las actividades económicas en un largo período, sin variaciones

⁸ Esta fue una de las indicaciones ya desde el texto polémico y clásico de Rostow (1960).

agudas repetidas de un año para otro (volatilidad) y, especialmente, sin caídas en recesiones agudas⁹.

En el período considerado de casi medio siglo (1961-2006), ambas economías experimentaron una volatilidad¹⁰ de la tasa de crecimiento muy semejante (3,6) que contrasta con las bajas volatilidades de los países industriales, por lo general situadas entre 1 y 2 puntos (De Ferranti et al., 2000: 21). Corea mantuvo alto crecimiento (7,3% en promedio anual) con esta alta volatilidad, mientras que México logró un crecimiento más mediocre (4,3%) también con alta volatilidad. Analizando con más detalle este largo período pueden verificarse divergencias importantes.

Efectivamente, Corea y México crecieron sostenidamente en forma similar en los años sesenta y setenta, sin caídas recesivas (con la excepción de Corea que vio reducido su PIB en 1980 en 1,5%). El promedio de crecimiento de Corea entre 1961 y 1980 fue del 7,9% en promedio anual, frente al 6,6% en México; aunque la volatilidad coreana fue más pronunciada (3,6) en relación con la mexicana (2,3). En esos años Corea experimentó un crecimiento muy alto de la economía pero con alta volatilidad; en cambio, México vivió alto crecimiento con una baja volatilidad (comparable incluso con la de las economías industriales) (De Ferranti et al., 2000: 21).

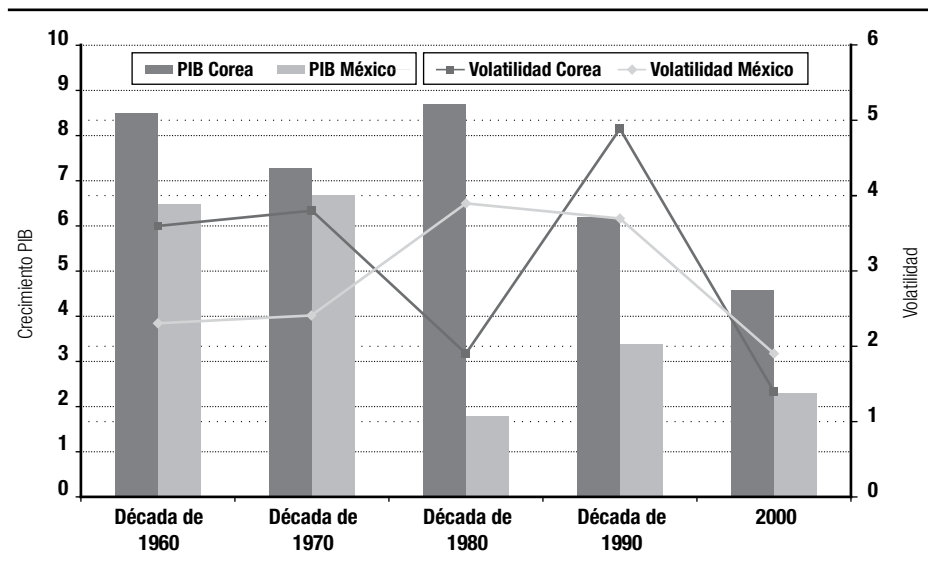
No obstante, en los años ochenta, período de ajuste en ambas economías (Valencia Lomelí, 1996), la comparación se transformó radicalmente: la volatilidad repuntó notablemente en México (3,9), además en medio de un freno notable en el crecimiento (sólo el 1,8% en promedio anual), mientras que la economía coreana continuó creciendo fuertemente (8,7% en promedio anual) en el marco de una baja volatilidad (1,9). El ajuste mexicano se acercó al peor de los escenarios: fue recesivo, permitió que la economía entrara en un proceso de sube y baja, y que duplicara su volatilidad; el ajuste coreano de la primera mitad de los años ochenta no fue recesivo, mantuvo como alta prioridad el dinamismo económico e incluso redujo la volatilidad casi a la mitad. El ajuste coreano fue ofensivo (prioridad en el dinamismo); el mexicano fue defensivo (prioridad en la política de choque para controlar la inflación y el déficit público)¹¹. Después de este severo choque y de la continuidad de esa política, la economía mexicana no recuperará los resultados de los años 1960-1980 (alto crecimiento y baja volatilidad).

9 Salama (2006: 2) señala, con razón, que “las perturbaciones macroeconómicas agravan durablemente la situación de las capas modestas y pobres, y los efectos positivos que podían tener los ‘programas focalizados’ de lucha contra la pobreza son destruidos por la alta volatilidad del crecimiento”.

10 Consideramos aquí a la *volatilidad económica* como la desviación estándar del crecimiento del PIB en un período determinado.

11 Respecto a esta caracterización de los ajustes, se sugiere ver Valencia Lomelí (1998).

Gráfico 3
Crecimiento y volatilidad. Corea y México



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991, 2003, 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (INEGI, 2007; NSO, 2007). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

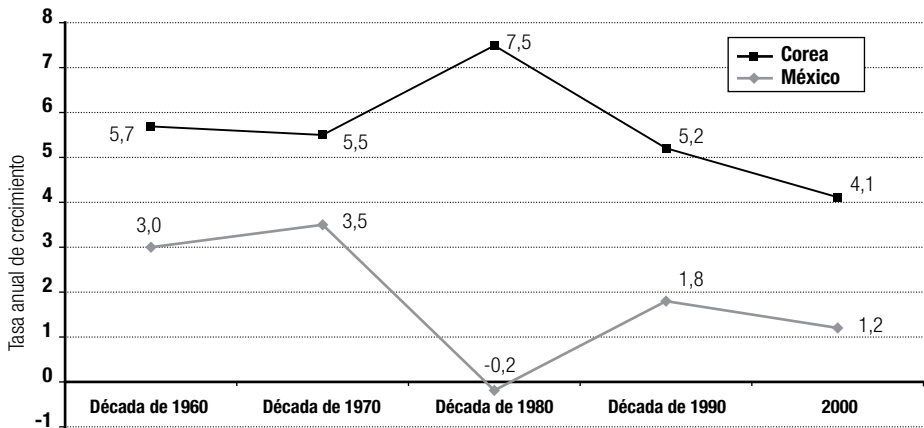
Nota: las décadas son consideradas de 1961 a 1970, 1971 a 1980, 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 se refieren al período 2001 a 2006.

En los años noventa la volatilidad repuntó en Corea y desaceleró en México. En el primer país, con anterioridad a la crisis de 1997-1998, el dinamismo sostenido de la economía en esta década había sido muy similar al de los años setenta pero con una volatilidad baja (de sólo 1,8 punto entre 1991 y 1997); la economía crecía muy fuertemente y experimentaba una de las menores volatilidades del período estudiado. No obstante, la crisis desencadenada a finales de 1997 llevó a una profunda recesión: la economía cayó el 6,7% en 1998, el peor desplome en el período de la posguerra coreana. La volatilidad, por supuesto, se incrementó: si se analiza el decenio de los años noventa, la volatilidad se incrementó sustancialmente (4,9 puntos) con lo que superó los niveles alcanzados en México en los años críticos de la década del ochenta. No obstante, a principios del nuevo siglo, la volatilidad se redujo notoriamente (hasta 1,4) y se registró el menor crecimiento del período estudiado (4,6 en promedio anual). Un análisis detallado revela que la economía coreana no ha podido recuperar el crecimiento elevado en el período poscrisis (ver Gráfico 3). Evitó mantenerse en la recesión durante un período más extenso y pudo salir de la crisis recesiva rápidamente, pero en las nue-

vas condiciones y con las reformas económicas recientes no ha logrado reinstalar un crecimiento sostenido elevado. La pregunta en este caso es si con el cambio institucional de la economía coreana (mayor apertura) se han generado las instituciones o acuerdos apropiados al crecimiento. Ahora bien, al menos la economía coreana no ha caído en períodos de estancamiento económico sostenido y alta volatilidad (salvo los pequeños episodios mencionados en 1980 y 1998. Ver Salama, 2006).

En el caso mexicano, también es preciso analizar con cautela los datos de los años noventa y del período más actual. De una alta volatilidad en los años ochenta y noventa (década que incluye, conviene resaltar, la grave recesión de 1995), que se mantuvo prácticamente estable durante las dos décadas (3,9 y 3,6 respectivamente), la economía en México pasó a una volatilidad notablemente menor entre 2001 y 2006 (1,9 puntos), la más reducida en el caso mexicano en el período de estudio. Ciertamente la volatilidad ha disminuido, pero en el marco de un proceso de crecimiento muy débil, con varios años de estancamiento. De hecho, la volatilidad mexicana ha sido menor en los años recientes pero con crecimiento prácticamente nulo (especialmente si nos referimos al producto por persona. Ver gráficos 1 y 4). Es posible afirmar que México se ha caracterizado en los últimos años por una situación de *estancamiento sostenido*.

Gráfico 4
Crecimiento del PIB per cápita, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia a partir de Cuentas Nacionales (Banco de Corea, 1991; 2003; 2007; INEGI, 2007) y de Crecimiento Poblacional (INEGI, 2007; NSO, 2007). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

Nota: las décadas son consideradas de 1961 a 1970, 1971 a 1980, 1981 a 1990 y 1991 a 2000. Los años 2000 se refieren al período 2001 a 2006.

¿Las políticas económicas han favorecido el crecimiento sostenido o, por el contrario, han favorecido (o al menos no han impedido) los vaivenes económicos? En el caso de Corea, puede mencionarse una batería de instrumentos utilizados por las autoridades para impulsar el crecimiento; en particular, la política industrial sostenida durante un largo período y apoyada, especialmente, por el manejo de los créditos dirigidos¹². Las políticas económicas de Corea han puesto en el centro de atención el sostenimiento del crecimiento y no la reducción de la inflación o la eliminación del déficit público. Nos centraremos en este caso en la política presupuestal: históricamente, el gasto del sector público en este país ha jugado un papel anticíclico, de tal manera que se puede verificar una relación inversa entre tasa de crecimiento económico y gasto público (Park, 1989). En períodos de debilitamiento económico, el Estado ha recurrido a políticas expansionistas; es decir, el ajuste económico en los períodos críticos no ha significado en Corea una reducción a toda costa de los gastos públicos como medida para controlar el déficit. Por otra parte, en períodos de dinamismo económico, la tendencia presupuestal ha sido hacia el equilibrio e incluso al freno en el crecimiento del gasto público (Amsden, 1989; Valencia Lomelí, 1996). En los períodos recesivos, se puede constatar el crecimiento del gasto e incluso el incremento significativo del déficit público. Este fue el caso de la recesión de 1980 y los años subsecuentes, y del reciente proceso recesivo de 1998; incluso en este año, en pleno acuerdo negociado con el FMI, Corea alcanzó el mayor déficit de su historia reciente: -4,2% del PIB –o el equivalente al -5,6% del PIB si se excluyen las cuentas de la seguridad social (Kim, 2003: 63)–, debido fundamentalmente a la inyección de gasto público (económico y social) para impulsar la economía¹³. De esta manera, Corea pudo recuperar su crecimiento, aunque no ha logrado mantenerse en las cifras previas. Actualmente, incluso se discute en Corea el inminente arribo de una nueva tendencia hacia el aterrizaje económico: de las viejas tasas

12 La política industrial coreana no significó necesariamente una inversión mayoritaria directa del sector público en la economía. Había otros instrumentos más poderosos. Por ejemplo, en comparación con el caso mexicano, en los años ochenta la formación bruta de capital fijo del sector público en Corea fue cercana al 5% del PIB en promedio anual, pero representaba menos de una quinta parte de la inversión total (Valencia Lomelí, 1996).

13 Ver también al respecto OCDE (2003). Entre 1998 y 2001, Corea experimentó un déficit público (excluyendo cuentas sociales) que fue del -5,6% en 1998 al -4,2%, -1,1% y -1,5% en los siguientes tres años.

anuales sostenidas del 8%, ¿se estará transitando a una nueva etapa con crecimientos situados entre el 4 y el 5% anual?¹⁴.

En el caso mexicano, en las épocas de crecimiento de las décadas del cincuenta al setenta, la concepción también fue expansionista, aunque con matices en diferentes períodos. Centremos la visión en el gasto dirigido a la inversión pública: en los años cincuenta y sesenta, la inversión pública representaba, en términos generales, un tercio de la inversión total; el dinamismo estaba, fundamentalmente, en el sector privado. En los años setenta y principios de los ochenta, fue aumentando la importancia de la inversión pública, de tal manera que en 1981 y 1982 representaba prácticamente la mitad de la inversión total; en 1981, en pleno período de petrolización, la inversión pública llegó a casi el 13% del PIB. El dinamismo de la inversión se encontraba en el sector público, que impulsaba, así, directamente el crecimiento. Desde el inicio de los procesos de ajuste, la inversión pública fue descendiendo en importancia hasta llegar a representar un cuarto de la inversión total a principios de los años noventa (Aspe, 1993: 69, 75; Valencia Lomelí, 1996: Cuadro A.16) y solamente el 2,7% del PIB en 2001. En este largo camino, de estabilidad, ascenso y descenso del gasto en inversión, su comportamiento no ha sido claramente anticíclico y en algunos períodos importantes (especialmente de 1982 en adelante), al contrario, ha sido procíclico; es decir, el gasto en inversión disminuye cuando cae o frena el crecimiento y, en sentido inverso, aumenta cuando el crecimiento se dispara. Este resultado es coherente con las prioridades de la política económica en los últimos decenios: desde 1982, la preferencia en México ha sido retomar el camino de la estabilidad macroeconómica y, en realidad, el impulso al crecimiento ha sido dejado como prioridad frente al control de la inflación y la búsqueda de equilibrio en las finanzas públicas. Esta preferencia favorece un desempeño procíclico del gasto público: a pesar del crecimiento prácticamente cero del período 2001-2002, el gasto público se mantuvo en cerca del 23% del PIB, con el objetivo de mantener el déficit público cerca del equilibrio.

En resumen, Corea ha podido sostener un crecimiento económico durante un largo período, con dificultades en los últimos años. Si bien las autoridades de este país no cuentan con los mismos instrumentos de otras épocas (en particular, el anteriormente poderoso control del crédito), mantienen elementos importantes de una política industrial (apoyos a sectores clave) y una activa estrategia presupuestal

14 En los años sesenta, Corea creció el 8,5% en promedio anual. En los setenta, disminuyó el promedio al 7,3%; y en los años ochenta y noventa pasó al 8,7% y luego al 6,2%, respectivamente. Inició el siglo con un crecimiento del 4,6% (2001 a 2006), en descenso frente al período que se extiende de los años sesenta a los noventa (según cálculos propios, con base en datos del Banco de Corea, 1991; 2003; 2007).

que funciona con carácter anticíclico. México no ha podido retomar el crecimiento sostenido, y la prioridad en la reducción de la inflación y en la tendencia al equilibrio en las cuentas públicas le impide la utilización de estrategias anticíclicas con el gasto público. En el largo plazo, las políticas anticíclicas han sido más eficientes en el caso coreano para sostener el crecimiento.

INSUFICIENCIA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Sin embargo, los crecimientos sostenidos no necesariamente conducen a una mejora igualmente sostenida en el bienestar social, como muestra el contraejemplo chileno, que se ha topado con la “pobreza dura” y con una gran desigualdad (French-Davis, 1999: 53). Se requiere, entonces, estudiar el tipo de crecimiento: en concreto, si el dinamismo económico está asociado a una distribución del ingreso progresiva o regresiva, si el reparto de los frutos del crecimiento permite una mejora en los indicadores sociales y si este está asociado intrínsecamente a una mejora o a un deterioro en el ingreso de los agentes económicos. Nos preguntaremos qué ha sucedido con algunos indicadores sociales clave de estos dos países, en este escenario de crecimiento sostenido y disminución de la volatilidad en un largo período, de crecimiento inestable y volatilidad en ciertos períodos, y en el proceso mexicano de estabilidad sin crecimiento o de estancamiento sostenido. En este caso, nos limitaremos a preguntar qué ha sucedido con la pobreza en ambos países. No se trata de una pregunta de fácil respuesta, porque las estadísticas sobre la pobreza están sometidas a una fuerte polémica tanto en Corea como en México¹⁵ y porque las bases estadísticas son diferentes. Sin embargo, pueden sugerirse hipótesis comparativas partiendo de la dinámica de la pobreza en ambos países, calculada a partir de propuestas estadísticas relativamente comparables¹⁶. Las conclusiones de nuestro

15 Para el caso mexicano, consultar Boltvinik y Hernández Laos (1999), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002), Damián (2004), Hernández Laos y Velásquez Roa (2003) y Székely (2005).

16 En ambos casos se trata de la medición a partir de una línea de pobreza monetaria confrontada con los ingresos de los hogares. En el caso mexicano, se trata de la metodología diseñada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México (2002): establece una línea de pobreza monetaria y la compara con el ingreso total (monetario y en especie) per cápita de los hogares, sin introducir cálculos con escalas de adulto equivalente. De 1963 a 1989 tomamos los cálculos retrospectivos de Székely (2003; 2005), a partir de la metodología propuesta por este Comité Técnico. De 1992 a 2004 incluimos los datos generados por el Comité, actualizados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2006); para el año 2005, este Consejo calculó una línea de pobreza general (o patrimonial) de 1.586,54 pesos mensuales por persona en el área urbana o de 1.060,34 pesos en el área rural (precios de agosto 2005), equivalente a 146 y 97 dólares, respectivamente (precios corrientes del mes de agosto de 2005, datos de INEGI disponibles en <www.inegi.gob.mx>, dólar bancario promedio mensual). En el

análisis indican que el crecimiento sostenido ha favorecido la reducción de la pobreza, pero que la volatilidad económica, asociada a caídas en el producto, afecta negativamente a los más vulnerables; sobre todo cuando hay recesiones, los índices de pobreza tienden a incrementarse rápidamente y la durabilidad de la caída social es notablemente mayor a la mera caída del producto¹⁷.

Efectivamente, la experiencia de ambos países permite relativizar fuertemente la potencia social del crecimiento per se. Lo más notable de la comparación es que, a pesar de las supuestas evidencias, esto es especialmente importante en el caso coreano y no solamente en el mexicano. En una primera etapa, aun con volatilidad pero sin procesos recesivos, según los datos disponibles, el fuerte dinamismo económico *sostenido* en los dos países estuvo asociado a una reducción de la pobreza. En Corea, este período fue desde los años sesenta hasta la segunda mitad de la década del noventa; en el mexicano, desde los años sesenta hasta el inicio de los ochenta.

Sin embargo, si el crecimiento no es sostenido, la enseñanza es que lo ganado en un período relativamente largo puede perderse con cierta facilidad en un corto lapso. El crecimiento per se no elimina la vulnerabilidad. En México, después de la crisis de 1982, el proceso de crecimiento sostenido se terminó e inició uno de gran volatilidad durante cerca de 20 años, con varios años de caída en el indicador de PIB per cápita. La pobreza repuntó en la década del ochenta¹⁸, frenó en la parte inicial de los noventa y explotó después de la crisis de 1994-1995. En esta crisis, los indicadores de la pobreza experimentaron una regresión hasta lo vivido en los años setenta. Desde la década del sesenta, la incidencia de la pobreza descendió desde el 75,2% hasta cerca del 60%

caso coreano, Park (2002) utiliza una línea de pobreza denominada Costo Mínimo de Vida (CMV) para una persona, elaborado por el Instituto Coreano para Asuntos Sociales y de Salud (KIHASA, por sus siglas en inglés), costo calculado en 1994 a partir de los gastos de los hogares urbanos, y la compara con los ingresos de los hogares urbanos. Park deduce retrospectivamente este CMV hasta 1975 con la ayuda de dos índices: los cambios en los precios de consumo y de los gastos de los hogares; además, utiliza las escalas de adulto equivalente desarrolladas por KIHASA. Utilizamos sus datos de 1975 a 1998. Para los períodos 1961-1970, seguimos a Adelman (1997), quien actualiza el CMV a precios de 1980; de 2000 a 2003, nos basamos en Seo (2004), quien a su vez toma el CMV de KIHASA actualizado por los cambios en los precios de consumo. Para 2004, el CMV fue calculado en 368.226 won mensuales por persona (<www.mohw.go.kr>), equivalente a 353 dólares (precios corrientes mes de diciembre, datos de NSO disponibles en <www.nso.go.kr>).

17 Ver De Ferranti et al. (2000) para América Latina en general, y Cortés Cáceres et al. (2002) para México en particular.

18 De acuerdo con diferentes cálculos de la pobreza. En esto hay consenso, excepto en recientes estudios de Székely (2003; 2005). Según algunos analistas, remontó en el período de los ajustes económicos de 1984 a 1989 y de nuevo se acercó a las dos terceras partes de la población (Hernández Laos y Velázquez Roa, 2003: 147; Boltivini, 1999: 91; Damián, 2004).

en 1984. Con la gran caída de 1995, la pobreza se disparó y regresó a los porcentajes de 30 años atrás, y alcanzó a prácticamente 69% de la población. Este empobrecimiento repentino reveló la vulnerabilidad en la que se encontraban muchos hogares que habían dejado temporalmente la pobreza. El problema es que, con el fuerte crecimiento en la segunda mitad de los noventa, la recuperación fue más lenta y hubo que esperar hasta el año 2002 para que los indicadores regresaran a los porcentajes de inicios de los años noventa (el 50% de la población o el 42,4% de los hogares. Ver Cuadro 1).

Lo ganado en los años de crecimiento sostenido en México parece haberse perdido en el largo período de estancamiento, posterior al inicio de las reformas económicas hasta la crisis señalada, y en el último año considerado, 2006, con todo y la recuperación observada a principios del actual siglo. Pareciera que en este país se reinicia, después de 20 años, el combate a la pobreza. Por una parte, en los años de crecimiento, un sector importante de la población dejó de ser pobre, pero mantuvo una vulnerabilidad importante sin la generación de redes institucionales sociales de protección frente al riesgo recesivo; por otra, en el período de las reformas económicas no se logró generar un círculo virtuoso de crecimiento sostenido en México ni un cambio hacia una redistribución del ingreso (ver más adelante).

En Corea, el cambio también fue brutal aunque en un período más corto. La larga etapa de crecimiento significó, igualmente, una reducción consistente de la pobreza, con una excepción en la primera mitad de los años ochenta (después de la crisis de 1980 y de las políticas de ajuste implementadas para superarla, la incidencia de la pobreza regresó de nuevo al 20,4% en 1982, frente al 21,5% en 1975). La pobreza pasó de representar a poco más de un quinto de los hogares (21,5%) en 1975 a abarcar cerca de un catorceava parte (7,4%) en 1996, en un período de fuerte crecimiento, débil volatilidad y reducción de la desigualdad. En unos pocos años, Corea redujo su pobreza en más del 50%. Sin embargo, la crisis de 1998 y la profunda recesión vivida en ese año (sobre todo, en los primeros seis meses) generaron un fenómeno impactante para la sociedad coreana: la pobreza se duplicó en sólo algunos meses (14,3%) y se regresó a las cifras de pobreza de inicio de los años ochenta. Incluso, según diversas fuentes, se puede hablar de una triplicación de la pobreza en sólo unos meses¹⁹; pero fuese duplicación o triplicación, se trató efectivamente de un fenómeno social extraordinariamente grave para la trayectoria reciente de este país.

19 Ver el trabajo de Kim (2000), preparado en conjunto con la organización ciudadana PSPD y el PNUD.

Cuadro 1

Pobreza en Corea y México (años seleccionados)

Pobreza en Corea (en % de hogares)												
1961	1970	1979	1982	1986	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003
48,3	23,4	16,0	20,4	16,5	16,9	8,8	8,2	7,4	14,3	9,6	7,5	8,3

Pobreza en México (en % de la población)												
1963	1968	1977	1984	1989	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005
75,2	69,4	63,8	53,0	53,5	53,9	52,5	68,8	64,0	53,6	50,0	47,2	47,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Adelman (1997), Park (2002), Seo (2004), Székely (2003; 2005), Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, Cortés Cáceres et al. (2002) y CONEVAL (2006). Ver Nota 17.

En síntesis, la permanencia de un amplio *círculo duro* de la pobreza constituye probablemente uno de los principales problemas sociales de México: incluso si extendemos los datos desde los años sesenta hasta principios del siglo XXI, la sociedad mexicana no ha logrado disminuir la incidencia de la pobreza que alcanza a casi la mitad de la población (o del 40% de los hogares)²⁰; en 2004-2005, de acuerdo con las cifras oficiales del CONEVAL (2006), la pobreza permaneció en el 47% de la población (prácticamente el 40% de los hogares). Podemos suponer que buena parte de la sociedad mexicana ha sido pobre en forma sostenida en los últimos decenios, tanto con las experiencias sustitutivas²¹ como con la apertura económica. En Corea, en cambio, los indicadores sociales hablan de una reducción sustancial de la pobreza, pero con vulnerabilidades notables en los períodos de ajuste y crisis, que se manifiestan en el incremento agudo de la pobreza en sólo unos meses.

Destaca en estos países la vulnerabilidad de los hogares frente a los choques macroeconómicos; también es notoria la durabilidad de la crisis social²² después de una crisis económica de grandes proporciones, más resistente en el caso mexicano. En ambos casos, encontramos cómo

20 De acuerdo con otros cálculos de medición por ingresos de Boltvinik y Hernández Laos (Boltvinik, 1999: 113, y Damián, 2004: 151) el piso sería aún más elevado en prácticamente 10 puntos (con la excepción del calculado elaborado en 1981 por estos autores). Hernández Laos y Velázquez Roa (2003: 148) coinciden en delimitar un piso cercano a la mitad de la población (con la excepción del cálculo de 1977).

21 Debe notarse que, con los datos disponibles, la pobreza se reducía de manera importante en los años sesenta y setenta (Boltvinik, 1999; Hernández Laos y Velázquez Roa, 2003). Coinciden en esta tendencia estudios de CEPAL y BM (ver resumen en Damián, 2004: 151).

22 Adoptamos aquí una noción muy simple de "crisis social" que podríamos denominar de carácter coyuntural: la duración de la curva en \wedge o \vee invertida, desde el disparo de la pobreza hasta la recuperación de los indicadores previos. Puede ser engañoso este concepto:

grandes porcentajes de los hogares pasan durante la crisis a asumir la condición de hogares pobres; se trata del fenómeno de la vulnerabilidad. En Corea, sólo en un año, 1998, la pobreza prácticamente se duplicó; sin embargo, el regreso a los porcentajes anteriores fue más lento: lo perdido en un año se recuperó en cinco. En México, por su parte, lo perdido en la crisis de 1994-1995 (la pobreza pasó del 44,1% de los hogares en 1992 al 60,8% en 1996) se recuperó recién ocho años después (la incidencia de la pobreza en los hogares se redujo al 42,4% en 2002)²³. Nos encontramos así, en ambos países, con una fuerte resistencia de los indicadores de pobreza, mayor en México, para al menos regresar a los porcentajes precrisis recesiva. Se trata del fenómeno de la durabilidad de la crisis social. Las crisis impactan severamente a quienes viven cerca o bajo la línea de pobreza, lo que exige de acciones gubernamentales específicas y no simplemente la espera del repunte en el ciclo económico²⁴.

Además de la sostenibilidad del crecimiento, es preciso analizar el tipo de crecimiento: si está asociado o no a una distribución regresiva del ingreso²⁵. No es fácil abordar este análisis, dada la falta de información comparable de largo plazo²⁶ y la fuerte polémica en ambos países acer-

puede vivirse en este período ^ simplemente el agravamiento de una crisis iniciada previamente o de una crisis de carácter estructural.

23 Ver Cortés Cáceres et al., 2002. De acuerdo con el CONEVAL (2006) y con la serie actualizada de las ENIGH 2000-2005, la reducción fue hasta el 42,4% de los hogares. Corea, según la serie de Park, vivió una experiencia semejante en 1982, cuando en el marco de las políticas de ajuste posteriores a la crisis de 1980, la incidencia de la pobreza se disparó del 13,4% en 1981 al 20,4% en 1982; la recuperación tardó diez años en llegar. Se pueden comparar las situaciones de Corea y México: en el primer país, la situación “previa” era menos apremiante que la mexicana, en términos de pobreza; en el segundo país, en cambio, podríamos suponer una crisis social estructural previa, dado que la incidencia de la pobreza era superior a la mitad de la población (o del 44% de los hogares). La crisis de los noventa agrava la crisis estructural previa.

24 Cortés Cáceres et al. (2002: 16-17) analiza la elasticidad de la pobreza al crecimiento económico en la experiencia mexicana de 1996 a 2000, período posterior a la crisis de 1994-1995. En el período inmediatamente posterior a la crisis, esa elasticidad fue muy reducida.

25 Un enfoque más amplio de este punto nos llevaría a discutir acerca de la distribución de la riqueza en general; nos quedaremos en este punto, el ingreso, como una simple puerta de entrada al otro tema mayor.

26 En México, la Encuesta Ingreso Gasto de los Hogares (ENIGH), nacional, es levantada por el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) sólo desde 1984, con la que se puede generar una serie comparable con información de los años 1989, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2002 y 2004. La información previa es de otras fuentes y no siempre de carácter nacional (Cortés, 2000). El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002: 61) reconoce que la población pobre está subrepresentada en las ENIGH. En Corea, la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares es levantada anualmente por la Institución Nacional de Estadística (NSO) desde 1963, con el problema de que sólo incluye información urbana, que excluye a los hogares rurales y a los formados por una sola persona; desde 1991, NSO levanta también la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares, con periodicidad quinquenal (Park, 2002; Seo, 2004).

ca de la información sobre distribución²⁷. En Corea, incluso podemos hablar de una paradójica *polémica distributiva*: mientras en términos comparativos se habla de baja desigualdad en este país, sus habitantes muestran signos de fuerte inconformidad con la estructura distributiva; de acuerdo con Choi y Kwon (1997: 567), esta aparente paradoja puede explicarse por razones culturales, como un mayor sentido comunitario que conduciría a una menor propensión a tolerar la desigualdad en Corea. Tomando en cuenta estas dificultades, se pueden plantear algunas hipótesis comparativas tendenciales. El punto de partida es el conocimiento ya adquirido en términos internacionales: en países con alta desigualdad de los ingresos (con coeficientes de Gini cercanos a 0,60), las tasas de crecimiento tienen efectos menores en la reducción de la pobreza. De acuerdo con Lustig (2004: 91), la experiencia internacional muestra que, con coeficientes de Gini de 0,60 la reducción de la pobreza asociada con un 1% de crecimiento puede ser sólo de 1,5, mientras que con coeficientes de Gini de 0,40 puede superar un 2%²⁸.

América Latina ha sido tradicionalmente una zona de alta desigualdad en la distribución del ingreso comparada con otras regiones del mundo, y México, en particular, ha estado entre los países más desiguales de la región (Altimir, 1998); en cambio, los países de alto crecimiento del Este Asiático han computado una significativa menor desigualdad, entre ellos Corea (Banco Mundial, 1993)²⁹. La asociación de baja desigualdad y alto crecimiento permitió a estos países asiáticos una reducción significativa de la incidencia de la pobreza (Banco Mundial, 1993: 32); en comparación, la asociación crecimiento (o recesión) y alta desigualdad ha mantenido tasas de pobreza inusualmente altas para los niveles promedio de ingreso per cápita de América Latina (De Janvry y Sadoulet, 1996). Altimir (1998: 16) calculaba que para reducir la pobreza de América Latina a la mitad, sin modificación en estos pa-

27 En el caso de México, Cortés (2000: 59-70) señala que las ENIGH no ofrecen información de los extremos: es difícil que capten información de los hogares muy ricos, ya que los esquemas de muestreo con facilidad “truncan los valores superiores del ingreso”. De esta manera, probablemente la información sobre la amplitud de la desigualdad está subestimada. Además, según señala Cortés, la agrupación de los datos sobre ingresos en deciles de hogares oculta que en los deciles de altos ingresos pueden quedar agrupados hogares relativamente pobres con muchos perceptores. En el caso de Corea, como veíamos en la nota anterior, la información anual disponible desde 1963 es fundamentalmente urbana; otra característica que limita la calidad de la información sobre desigualdad es que en la encuesta urbana son excluidos también los hogares de los autoempleados; fundamentalmente están incluidos los asalariados. De acuerdo con Park (2002), esta característica probablemente subestima el cálculo de la desigualdad coreana.

28 Pueden verse otras estimaciones resumidas en Salama (2006).

29 En la ya famosa investigación sobre las razones del “éxito” económico de los países del Este Asiático, el Banco Mundial incluyó a Japón, a los cuatro “tigres” (Corea, Hong Kong, Singapur, Taiwán) y a Indonesia, Malasia y Tailandia para el período 1965-1989.

trones de desigualdad y de crecimiento (aumento del 1,5% del PIB per cápita), se necesitarían 42 años; a algunos países de alto crecimiento del Este Asiático (y baja desigualdad), reducir la pobreza a un tercio les llevó sólo 14 años en promedio³⁰.

La desigualdad en México, en el largo plazo, ha sido mayor a la coreana: en ocasiones, ha sido superior a un coeficiente de Gini de 0,5, mientras que la coreana se ha mantenido oscilando entre 0,30 y 0,40 (Gráfico 5)³¹; con datos del Banco Mundial, para el período 1965-1989, México logró un crecimiento del PIB per cápita cercano al 2% con un ratio de desigualdad prácticamente de 20³², y Corea alcanzó un crecimiento del PIB per cápita superior al 7% con un ratio de desigualdad notablemente menor, apenas superior a 7 (Banco Mundial, 1993: 31). Esta mayor desigualdad mexicana probablemente ha sido un obstáculo para reducir la pobreza de forma sostenida. En los años sesenta y setenta, se conjugaron el crecimiento y la disminución de la desigualdad para reducir la pobreza en México. En los años ochenta, la pobreza aumentó en buena parte debido al incremento en la desigualdad, en el marco de un período de estancamiento económico. En los años noventa, los cambios en la pobreza (aumento en la primera parte de la década, disminución en la segunda) se debieron sobre todo al ciclo económico (Cortés Cáceres et al., 2002: 18) y no al comportamiento de la desigualdad que fue superior a 0,50 en algunos años.

En el caso de Corea, se parte de una desigualdad baja en términos internacionales, incluso en el contexto asiático, debida, entre otros factores, a los impactos igualadores de la guerra de Corea y a la reforma agraria de fines de los años cuarenta (Adelman, 1997: 511-512)³³. El

30 Se trata de Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia. Los datos se basan en cálculos propios con información del Banco Mundial (1993: 33).

31 En los dos casos, por razones de comparabilidad, utilizamos los índices oficiales calculados por los institutos públicos de estadística a partir de las encuestas nacionales de ingreso y gasto de los hogares. En ambos países, estos índices son cuestionados por especialistas en la materia. En el caso de Corea, de acuerdo con Park (2002), estos índices subestiman al menos en un 12%, aproximadamente, la desigualdad en la distribución del ingreso. Cortés (2000: 119), a su vez, recalcula los índices a partir de la participación porcentual de los deciles de ingreso monetario per cápita en el ingreso monetario total, con microdatos de las ENIGH, y sus resultados muestran por esta vía que, al menos, la desigualdad está subestimada en 5%. De acuerdo con Park (2002), el coeficiente de Gini en Corea estaría ubicado entre 0,35-0,40 y según Cortés (2000) en México se ubicaría entre 0,52-0,53.

32 En este caso, la relación se refiere al ingreso del 20% más rico entre el ingreso del 20% más pobre.

33 La reforma agraria se dio en dos etapas: en 1947, el gobierno militar de los Estados Unidos decretó la distribución de la tierra perteneciente a las empresas y a los propietarios japoneses; en 1949, ya bajo el gobierno de Syngman Rhee, se distribuyó la tierra perteneciente a los terratenientes coreanos poseedores de más de tres hectáreas. Aproximadamente, el 62% de las familias rurales se benefició de la reforma agraria, en un contexto en el que más del 60% de la población era rural (Adelman, 1997: 511).

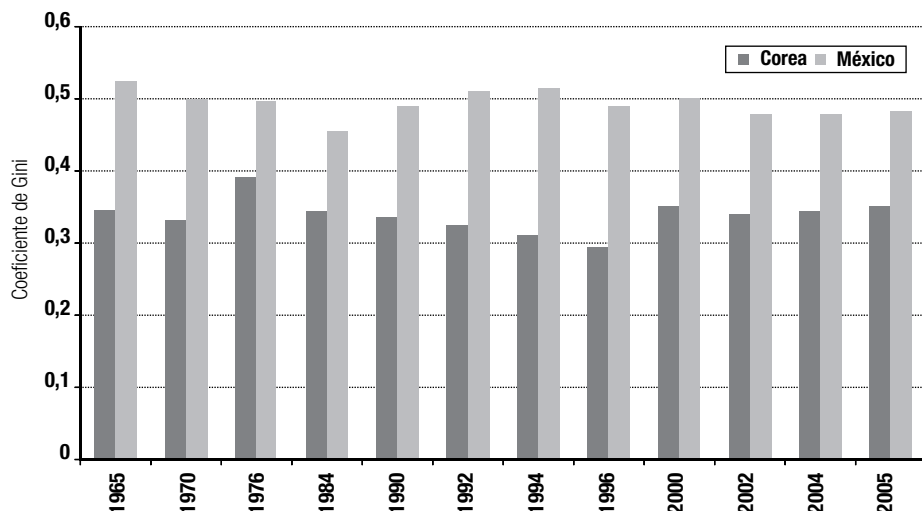
primer coeficiente de Gini de la distribución del ingreso, construido en 1965, fue así notablemente bajo: 0,344. El fuerte dinamismo económico coreano desde los años sesenta hasta el principio del siglo XXI pudo distribuirse de mejor manera que el dinamismo mexicano, y la pobreza se redujo sustancialmente. Sin embargo, no todo el período señalado fue de reducción de la desigualdad y de la pobreza como en los años sesenta y parte de los noventa: en los años setenta, los datos oficiales y de los especialistas en distribución coinciden en que en Corea se incrementó la desigualdad en el marco del proyecto estatal de apoyo a las industrias pesada y química (vigente especialmente de 1973 a 1979)³⁴; este proyecto benefició particularmente a los conglomerados (*chaebols*) que recibieron apoyos crediticios y fiscales muy importantes y a los asalariados técnicos y profesionales que recibieron los aumentos salariales más significativos (Valencia Lomelí, 1996: 166-272). Sin embargo, el crecimiento en esos años fue muy alto y la pobreza continuó reduciéndose. En la primera mitad de la década del ochenta, este país asiático vivió un período particular: de acuerdo con los datos oficiales, el coeficiente de Gini continuó descendiendo en el marco de un fuerte ajuste económico, después de la primera recesión de 1980, y los salarios reales frenaron notablemente su crecimiento³⁵. La pobreza se incrementó considerablemente, de acuerdo con Park (2002), sobre todo en 1982, y tardó varios años en regresar a los niveles de 1981. Tendríamos, así, descenso en la desigualdad e incremento de la pobreza, en el marco de un crecimiento sostenido (7,6% promedio anual de 1980 a 1989, a pesar de la recesión de 1980)³⁶.

34 El coeficiente de Gini pasó de 0,332 en 1970 a 0,391 en 1976, un incremento mayor del 17%.

35 Entre 1979 y 1983 sólo se incrementaron un 2,5% en promedio anual, mientras de 1970 a 1979 lo habían hecho en un 10,4% anual (Valencia Lomelí, 1996: 150).

36 De acuerdo con Park (2002), se trata de aumento tanto de la desigualdad como de la pobreza.

Gráfico 5
Distribución del ingreso (datos oficiales)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Banco de México, SPP e INEGI (citados en Cortés, 2000), INEGI (2007) y NSO (2007). En el caso de Corea se trata de ingresos corrientes totales de los hogares y en el caso de México, de ingresos monetarios corrientes. En caso de incorporarse el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso corriente total para México, la distancia entre la desigualdad coreana y la mexicana se reduciría levemente: este índice oscilaría entre 0,45-0,50 para los últimos años mexicanos, de acuerdo con INEGI (2007).

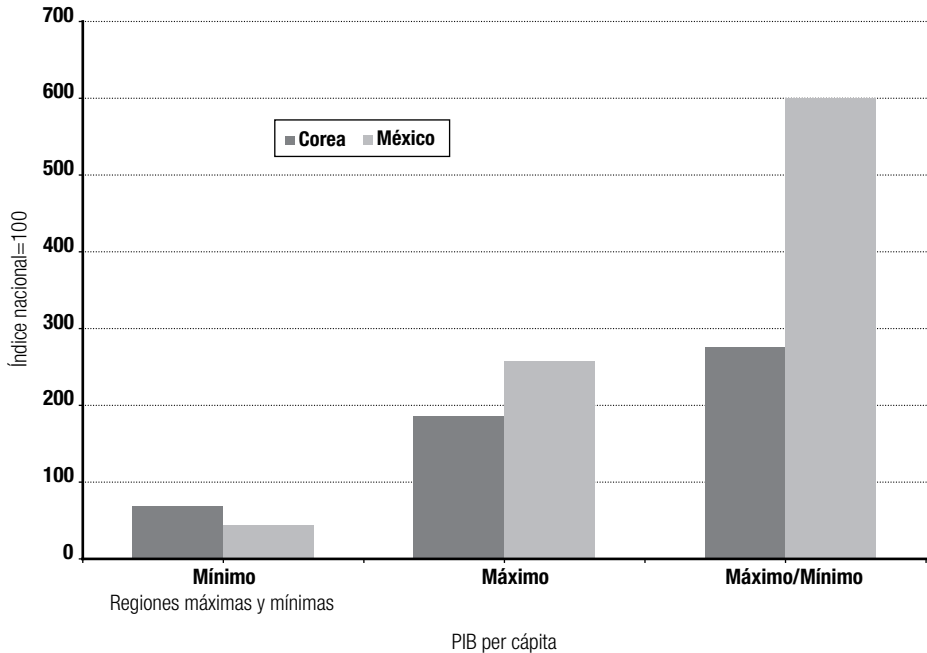
Nota: En Corea, el año 1984 corresponde a 1985 y 1994 corresponde a 1993; en México, 1965 a 1963, 1976 a 1977 y 1990 a 1989.

En la primera mitad de los años noventa, antes de la crisis, la pobreza y la desigualdad se reducen en el marco de un fuerte crecimiento sostenido, hasta que, después de la crisis, la relación se invierte y aumentan la desigualdad y la pobreza, en el contexto de una recuperación volátil del crecimiento. Tenemos, en síntesis, en cuanto a la distribución, cuatro grandes etapas en la historia reciente de Corea: reducción de la desigualdad en los años sesenta, incremento en los setenta (y los ochenta, de acuerdo con versiones críticas), descenso en los ochenta hasta los años previos a la crisis de 1997-1998, y un posterior recrudecimiento de la desigualdad, todo ello en el marco de una baja desigualdad en términos internacionales (Gráfico 5).

Otros indicadores confirman la mayor desigualdad mexicana, como es el caso de la distribución regional de los recursos. Históricamente, en las zonas de mayor atraso se han concentrado porcentajes importantes de hogares en situación de pobreza, tanto en México como en Corea. La distancia entre las regiones es más aguda en el caso mexicano que en el coreano. Con datos del año 2000, la distancia entre las

regiones con máximo y con mínimo PIB per cápita promedio era de 1 a 6 en México y de 1 a 2,75 en Corea³⁷.

Gráfico 6
Desigualdad regional



Fuente: Elaboración propia con datos de OCDE (2001) y PNUD (2002).

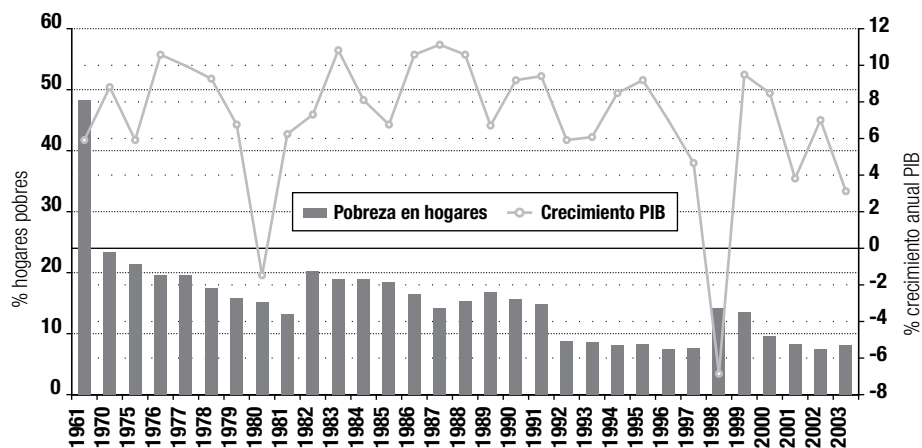
Con estas consideraciones de largo período, podemos resaltar, en síntesis, una mayor desigualdad mexicana que se ha traducido en serias dificultades para reducir la pobreza. Corea ha podido reducir su pobreza en el marco de una sociedad menos desigual; sin embargo, experimenta fuertes problemas regresivos en los últimos años, después de la crisis de 1997-1998.

³⁷ Sabemos que estos promedios pueden ocultar diferencias aún mayores y que requiere completarse el análisis.

LA CREACIÓN INSTITUCIONAL PARA GENERAR BIENESTAR

Hemos discutido que el crecimiento es necesario para mejorar el bienestar y enfrentar los riesgos sociales, pero que no es suficiente. Incluso, ni siquiera el crecimiento sostenido durante un largo período es suficiente para asegurar el bienestar, especialmente de los sectores más vulnerables; un contexto de aguda desigualdad o de regresión en la distribución puede impedir avances más consistentes en el bienestar y en la superación de la pobreza. Se requieren también instituciones centradas en el objetivo de la creación de bienestar y el enfrentamiento de los diversos riesgos sociales. Efectivamente, después de un período regresivo, al menos durante parte de los setenta, y de una drástica política de ajuste a principios de los ochenta, los indicadores de pobreza parecieron estancarse en Corea. En los años ochenta, de acuerdo con Park (2002), la curva de la incidencia de la pobreza no mostró claramente una tendencia negativa (Gráfico 7). Corea se enfrentaba tempranamente con límites en su estrategia para enfrentar la pobreza: una suerte de “pobreza dura” cercana al 15% de los hogares. ¿Cómo enfrentar estos problemas de bienestar y pobreza?

Gráfico 7
Pobreza y crecimiento en Corea, 1961-2003



Fuente: Elaboración propia con datos de NSO (2007), Adelman (1997), Park (2002) y Seo (2004).

En la década del ochenta, las presiones de la sociedad (y especialmente de los trabajadores sindicalizados) hacia un mejor reparto de los frutos del crecimiento coincidieron con los movimientos en pro de la democracia. El contexto fue así favorable para la creación institucional de la

red de seguridad social³⁸. Anteriormente, los gastos sociales eran considerados como “improductivos”, y el bienestar, como responsabilidad de la familia, no del Estado³⁹; en cambio, en los años ochenta el vuelco fue impresionante y se llegó prácticamente a la cobertura universal en el seguro médico (Gráfico 8). La creación institucional en Corea fue tardía, pero con un rápido avance en la cobertura⁴⁰. El modelo adoptado en este crecimiento acelerado de la cobertura fue el de copago: los asegurados debían pagar un 20% de los gastos hospitalarios y entre el 30 y el 55% de los gastos de consulta externa (Shin, 2003: 120).

En la crisis de 1998, se buscó reforzar las instituciones sociales en Corea. El severo desempleo, la caída de los salarios reales por primera vez en décadas y el aumento de la pobreza mostraron debilidades prevalecientes en la estrategia para generar bienestar y superar la pobreza. Ante ello, las autoridades decidieron afianzar la red de seguridad social con el del seguro del desempleo, la unificación del sistema de salud, la extensión del Sistema Nacional de Pensiones y del Seguro contra Accidentes de Trabajo y con la nueva Ley de Garantía de Mínimos de Sobrevivencia que instaure este mínimo como un derecho social (Shin, 2003; Valencia Lomelí, 2005). Corea se dirige, de esta manera, a la consolidación de un sistema de seguridad social; aún es un sistema joven, con debilidades, pero con la propagación del paradigma de la universalización (Bidet, 2003; Kim, 2004)⁴¹.

38 En términos estrictos, el seguro de salud comenzó en 1977, pero su verdadero impulso sucedió en la década del ochenta. De acuerdo con Kim (2004: 149-153), el movimiento obrero no tenía en el centro de sus demandas a las políticas de bienestar; pero la lucha por la democratización generó las posibilidades de la transformación constitucional en 1987, que reconoció el derecho de todos los ciudadanos a una “vida digna” de acuerdo con las necesidades humanas y el deber del Estado de esforzarse para “promover la seguridad social y el bienestar”. Este fue el germen del paradigma universalista.

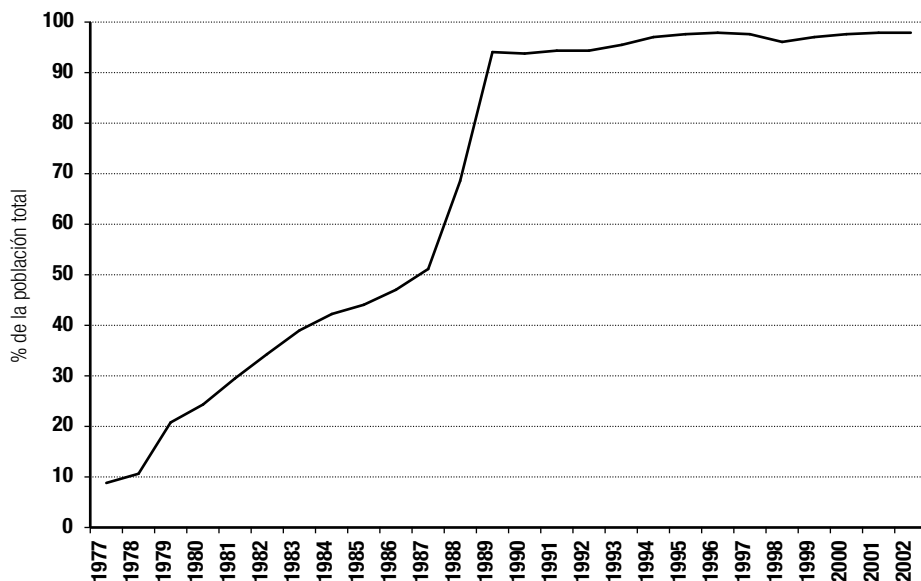
39 Por ejemplo, la Ley de Seguridad Social de 1963 incluía la filosofía (paradigma residual) de “no limitar el espíritu de autoayuda del pueblo” (Kim, 2004: 150).

40 Puede verse el proceso de creación institucional más completo en Valencia Lomelí (2005).

41 La difusión de este paradigma universalista ha llevado a las autoridades del gobierno de Roh, a diferencia de la inicial Ley de Seguridad Social de 1963, a incluir el universalismo como uno de los principios básicos de la política social vigente. En la presentación de la Participatory Welfare Vision 21, el Ministerio de Salud y Bienestar señala: “La filosofía [de esta Visión 21] busca no sólo beneficiar a los pobres sino también a toda persona de la sociedad” <www.mohw.go.kr>.

Gráfico 8

Corea del Sur. Avance en cobertura de seguridad-salud, 1977-2002



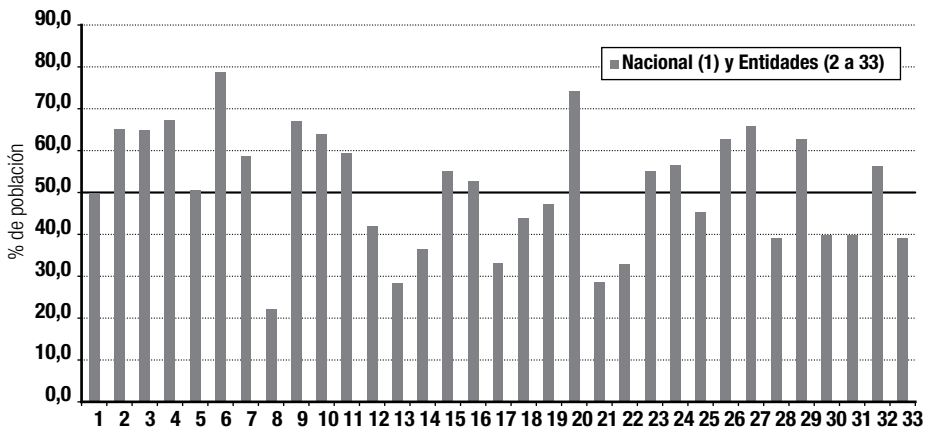
Fuente: Elaboración propia con datos de NSO (2007).

La creación institucional de seguridad social mexicana fue más temprana que la coreana, con la fundación del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) en 1943 y del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1960; a diferencia del caso coreano, en México no se generó un sistema de copago por parte de los asegurados, de tal manera que los servicios hospitalarios y de atención médica cubren el 100% de los gastos⁴². Sin embargo, la cobertura de estos sistemas de salud se estancó prácticamente en poco más de la mitad de la población. En 1960, la cobertura había llegado al 11%; en 1970 al 23,1%; en 1980 al 43,5% y en 1990 al 57,7% (Ordóñez Barba, 2002: 84, 102-123); en el año 2000, con los registros administrativos de las instituciones de salud, la cobertura llegaría a 59,5%, con 59,2 millones de beneficiarios. Estos datos nos muestran un impulso importante a la cobertura de riesgos en salud en los años sesenta y setenta (se duplicó la cobertura en cada década) y un freno notable desde los años ochenta

⁴² Además, el seguro social incluyó en México todo un paquete legal con seguro de salud, de maternidad y contra accidentes, además de pensiones.

hasta el estancamiento en los noventa. El problema es que los datos administrativos fácilmente pueden incorporar duplicidades de registros; por lo que un estudio de la Secretaría de Salud⁴³ para junio 2002, mediante el análisis de la condición de derechohabencia de los hogares, identificó sólo a 50,9 millones de incorporados, prácticamente el 50% de la población, con fuertes diversidades regionales (ver Gráfico 9).

Gráfico 9
Población asegurada en México, 2002 (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Salud (s/f).

Nota: La línea horizontal corresponde al promedio nacional (barra 1).

En los años sesenta y setenta, coincidieron en México altas tasas de crecimiento económico, reducción de la desigualdad, incremento de la cobertura de las instituciones de seguridad social y reducción de la pobreza⁴⁴, pero pronto se llegó a un límite. Después de la agudización previa de la desigualdad del ingreso entre 1984 y 1994, de la crisis de 1994 y del incremento notable de la pobreza en la primera mitad de los años noventa, la reforma de las instituciones sociales mexicanas no ha incluido un cambio de paradigma hacia la universalización como en el caso coreano, y la arquitectura institucional del Estado de Bienestar

43 En Secretaría de Salud del Gobierno de México <<http://portal.salud.gob.mx>>.

44 En este positivo rectángulo se ocultaban también desigualdades persistentes y grupos excluidos, en particular, hogares y comunidades indígenas, y migrantes rurales que llenaban las ciudades. Pueden analizarse estas desigualdades desde el punto de vista regional en PNUD (2002).

incompleto y segmentado ha adoptado una forma dualista, con la exclusión de cerca de la mitad de la población (Barba Solano, 2002).

Las acciones principales han sido hacia la reforma financiera del IMSS en 1997, con énfasis en la privatización de las pensiones, la generación de un *sistema de protección temporal* para los pobres extremos, en el marco de acciones temporales de inversión en “capital humano” (programa Progresá, luego Oportunidades)⁴⁵, y la creación de un Seguro Popular para cubrir paulatinamente, con atención médica y hospitalaria básica, a la población excluida del seguro social. La cobertura del sistema temporal ha llegado, desde su creación en 1997 hasta 2005, a 5 millones de hogares (que representan poco menos de una cuarta parte de la población); la del Seguro Popular⁴⁶, desde su inicio en 2002 hasta diciembre de 2005, había logrado afiliarse a su vez a 3,6 millones de familias (con 11,4 millones de personas incorporadas), el 39,8% de ellas beneficiarias también de Oportunidades (CNPSS, 2006). De esta manera, a principios de siglo, México cuenta con cerca de 50 millones de personas afiliadas al seguro social, 25 millones de beneficiarios del esquema de protección parcial y temporal (aproximadamente 4,6 millones de ellos incorporados al Seguro Popular) y poco menos de 7 millones afiliados al Seguro Popular (no incluidos en Oportunidades); otros 20 millones de personas en el país son atendidos en sus riesgos de salud por los sistemas abiertos de asistencia social, la medicina o las aseguradoras privadas. Después de quince años de dominio en las ideas de un paradigma residual, reductor de la política social al combate focalizado a la pobreza, surge tímidamente el paradigma de la universalización (a través del Seguro Popular) y, con mayor fuerza, el lenguaje de los derechos ciudadanos (a través del programa Oportunidades)⁴⁷. Sin embargo, si la concepción de temporalidad de protección a los pobres

45 Incluye beneficios en educación (becas), salud (atención médica básica y capacitación) y alimentación (transferencias económicas y en especie). Puede verse una presentación histórica de Oportunidades y su antecesor Progresá en Valencia Lomelí (2003).

46 El Seguro Popular en Salud es “un seguro público y voluntario, dirigido a las familias sin seguridad social en materia de salud, con el fin de evitar su empobrecimiento por causa de gastos catastróficos en salud” (ver <www.salud.gob.mx>); incorpora a familias de bajos ingresos ubicadas sobre todo en los primeros tres deciles de la distribución del ingreso, a quienes ofrece una atención médica básica. Este Seguro ya no es simplemente un programa, porque está cubierto por la Ley General de Salud de 2003 y pretende afiliarse a todos aquellos que no cuenten con seguro de salud; inicialmente atendía 78 posibles intervenciones en beneficio de los afiliados y en 2004 esta lista se incrementó a 91 (CNPSS, 2006).

47 En el marco de la fuerte tradición clientelar en la política mexicana, en los años 2004-2006 se reforzó una acción masiva de comunicación y capacitación en contra de la utilización política de programas sociales, en especial de Oportunidades; sin embargo, a contracorriente de esta campaña de derechos promovida desde el mismo programa, en 2006 la Presidencia de la República puso en marcha un fuerte operativo de comunicación social en el marco electoral para resaltar a este programa como una dádiva gubernamental.

extremos es llevada hasta sus últimas consecuencias, en poco tiempo las regiones hoy protegidas estarían de nuevo en la exclusión de programas sociales (con la excepción probable del Seguro Popular), con lo que se consolidaría el esquema institucional dualista y excluyente. Aunque podría tratarse, en esta ocasión, de una exclusión políticamente más explosiva, porque importantes porcentajes de la población dejarían de percibir transferencias de peso para su vida cotidiana; para sopesar esta posibilidad, basta con recordar que en algunos estados, como Chiapas y Oaxaca, la cobertura del programa Oportunidades supera la mitad de la población.

REFLEXIONES FINALES: RETOS PRESENTES DE LOS RÉGIMENES DE BIENESTAR DE COREA Y MÉXICO

La titubeante transición en el régimen de crecimiento⁴⁸, el reciente proceso regresivo de la distribución del ingreso, la situación del mercado de trabajo, los nuevos condicionantes demográficos y la misma juventud del sistema de seguridad social imponen nuevos retos al régimen de bienestar coreano (tendencialmente universalista y asociado al peso significativo de la familia en los gastos sociales). Por lo que se refiere a México, la desestructuración de su régimen de crecimiento, la continuidad en el patrón de la desigualdad y la precariedad en el empleo cuestionan nuevamente la viabilidad del régimen de bienestar mexicano –tendencialmente conservador⁴⁹, en los términos de Esping-Andersen (2000), y asociado a un esquema residual mínimo–, en el marco de las posibilidades que abre el “bono” demográfico.

Las reglas y ritmos para el crecimiento no son los mismos que la época dorada del crecimiento coreano. Las autoridades, aunque mantienen elementos centrales de una política industrial y de políticas de crecimiento, tienen que actuar en una economía cada vez más abierta. Como veíamos anteriormente, el crecimiento tiende a frenar y la volatilidad ha sido la regla los últimos años (gráficos 3 y 7). El régimen de bienestar enfrenta y enfrentará, de este modo, el reto de generar los nuevos acuerdos institucionales que consoliden el crecimiento sostenido o que prevean medidas anticíclicas no simplemente reactivas como después de la crisis de 1998.

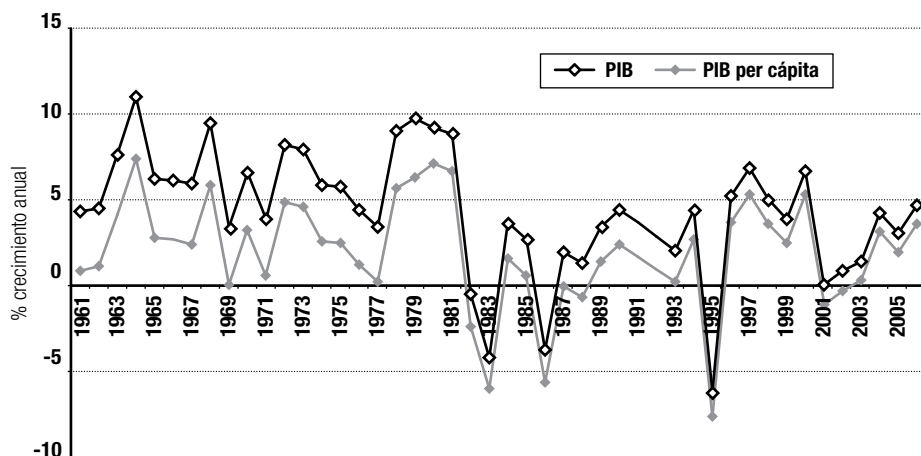
México vive aún un proceso de desestructuración del régimen de crecimiento previo sin acabar de constituir uno nuevo, con regularidad

48 Por régimen entendemos el conjunto de acuerdos (explícitos o implícitos) e instituciones (formales e informales) económicas y sociales que regulan, en este caso, la posibilidad del crecimiento económico, que sostienen la “estabilidad dinámica del sistema” (Boyer, 1986: 54).

49 La incorporación a la seguridad social sigue pasando por el empleo formal, con la excepción de la incorporación a los nuevos esquemas de protección temporal señalados y al inicial Seguro Popular.

en el incremento del producto. Baste decir que, en los últimos 25 años, durante ocho años el PIB per cápita se ha reducido y por cuatro años prácticamente no ha crecido (con aumentos menores a 0,4%). Pareciera que en el mediano plazo la regla básica es la inestabilidad (Gráfico 10), lo que genera límites estructurales a la creación de empleo formal y, por tanto, al avance en la cobertura de la seguridad social, a menos que el país se dirija hacia un proceso de aseguramiento social que no implique necesariamente el paso por el empleo formal. La prioridad de la política económica en la estabilización y en las metas de déficit cero en las cuentas públicas sigue imposibilitando la generación de instrumentos anticíclicos. El reto que enfrenta el régimen de bienestar mexicano es generar un nuevo régimen de crecimiento.

Gráfico 10
México. Desestructuración del régimen de crecimiento, 1961-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Sistema de Cuentas Nacionales y de los Censos de Población y Vivienda (INEGI, 2007), y de CONAPO (2007) (Indicadores Demográficos). Se utilizan los mismos precios constantes que los señalados en el Gráfico 1.

Diversos indicadores confirman en Corea un proceso regresivo en la distribución del ingreso en los años recientes (Gráfico 5); también, en el enfoque territorial, este país ha vivido procesos regresivos en los últimos años (Kim, 2003; OCDE, 2001)⁵⁰. De acuerdo con las tendencias

50 De acuerdo con cálculos de la OCDE, el PIB per cápita de las diferentes regiones muestra un patrón de ampliación de diferencias: si en 1997 la relación entre máximo y mínimo era de 1 a 3, en 1992 era de sólo 1 a 2. Las perdedoras han sido las regiones de economía con industrias más tradicionales como Daegu (OCDE, 2001: 34-35).

señaladas, este país asiático contará con dificultad con las mismas tasas elevadas de crecimiento sostenido, por lo que probablemente requerirá avanzar en las políticas redistributivas fiscales si no quiere experimentar el regreso a índices de pobreza más elevados, como en la poscrisis de 1998, o estancamientos serios en la solución de los problemas de pobreza crónica. Hasta la fecha, el Estado coreano ha sido tradicionalmente poco gastador en seguridad social, aunque los últimos decenios atestiguaron un incremento en los gastos sociales. Y, como veremos, las tendencias actuales indican fuertes presiones para aumentar el gasto público.

La aguda desigualdad mexicana se acentuó entre 1984 y 1994, y parece estancarse. Sin embargo, continúa siendo un obstáculo estructural de grandes proporciones que requiere ser enfrentado con políticas redistributivas de largo plazo, entre las que se encuentra, en un lugar privilegiado, la reforma y consolidación de las instituciones sociales⁵¹. Lo que un programa como Oportunidades logre en este campo puede ser positivo⁵², pero resulta mínimo frente al reto distributivo; sin una reforma fiscal, este difícilmente podrá ser enfrentado consistentemente⁵³. México continúa con la proporción más baja de ingresos tributarios de los países de la OCDE, con menos de la mitad del promedio de carga fiscal de estos países (OCDE, 2002: 81). En este sentido, el desafío distributivo sigue siendo el fiscal.

Dong-Myeon Shin (2003) plantea que se puede decir que Corea se ha ido construyendo más como una sociedad de bienestar que como un Estado de Bienestar. Efectivamente, el peso de la familia, centrada en el varón proveedor, fue central en los últimos cincuenta años. Vale la pena destacar dos aspectos: las instituciones públicas han ido aumentado su peso social y se ha ido enriqueciendo y completando el Estado de Bienestar, aunque el Seguro Médico Nacional (unificado) apela al cofinanciamiento de las familias para los tratamientos hospitalarios y médicos ordinarios. Por otra parte, la condición de posibilidad de esta sociedad de bienestar fue, de acuerdo con el mismo Shin (2003: 203), prácticamente, el pleno empleo; el problema es que la tasa de

51 Incluye, necesariamente, resolver para el largo plazo la situación financiera de los sistemas de pensiones de los empleados públicos y enfrentar la segmentación de las instituciones de salud. ¿Cómo avanzar hacia la unificación de los sistemas de salud?

52 El gasto en este programa representaba el 0,22% del PIB en 2001 (Valencia Lomelí, 2003: 51); con las ampliaciones de los últimos años, incrementó este porcentaje en forma significativa para llegar al 0,41%, de acuerdo con información proporcionada por autoridades del programa Oportunidades.

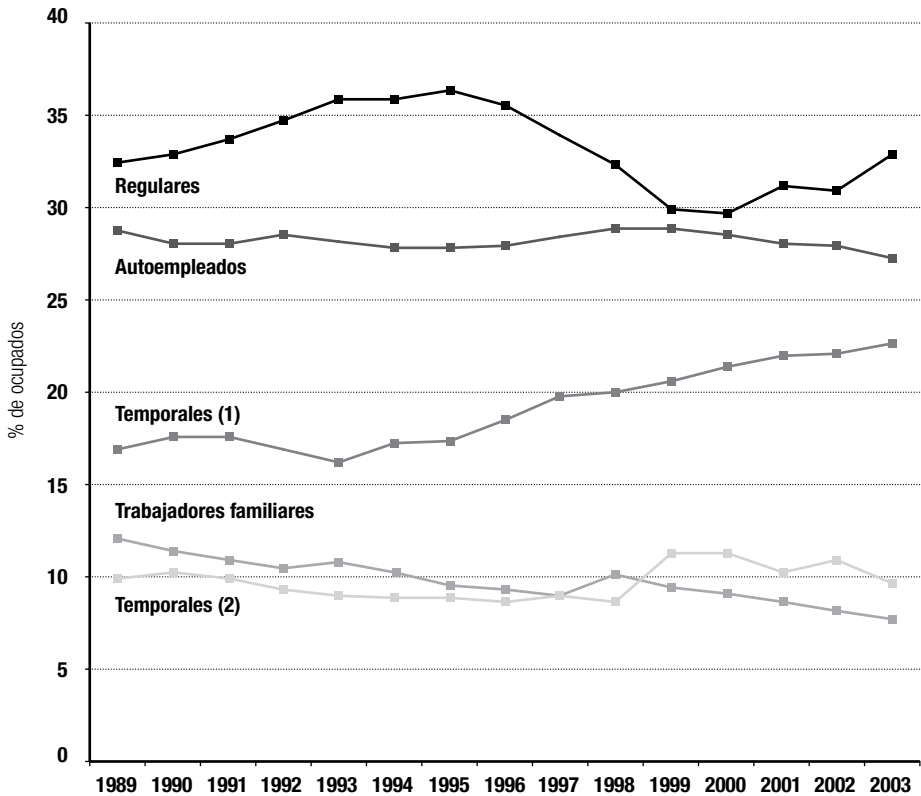
53 De acuerdo con estudios de la OCDE (2002: 84), una alta desigualdad en la distribución del ingreso está asociada a una baja recaudación fiscal o ingreso tributario como proporción del PIB.

desempleo no ha regresado a los datos pre-crisis⁵⁴ y la precariedad del empleo se ha incrementado, lo que generará dificultades para mujeres y varones proveedores (Gráfico 11). Los trabajos con contratación permanente han disminuido desde el año de inicio de la crisis (1997) y los trabajos temporales han aumentado paulatinamente; sólo un tercio de los trabajos son permanentes. La ventaja, con el impulso a la red pública de seguridad social, es que prácticamente todos los empleados cuentan con el seguro médico y un 83% entre ellos está pensionado (2003), y el 67% de los asalariados (2001) está ya asegurado contra el desempleo (con excepción notable de una parte de los trabajadores eventuales) (Bidet, 2003: 608). La red de seguridad social permite a estos trabajadores constituirse o mantenerse como proveedores de seguridad social. La sociedad y el Estado de Bienestar van constituyendo de esta forma un nuevo régimen de bienestar⁵⁵.

54 Para 2003, el 3,6%; para 2004 y 2005, el 3,7%; y para 2006, el 3,5% frente al 2% en 1996 (ver <www.kosis.nso.go.kr>).

55 En el sentido de Esping-Andersen (2000: 102).

Gráfico 11
Corea. Precarización del empleo, 1989-2003



Fuente: NSO (2007); Korean Labor Institute (2001).

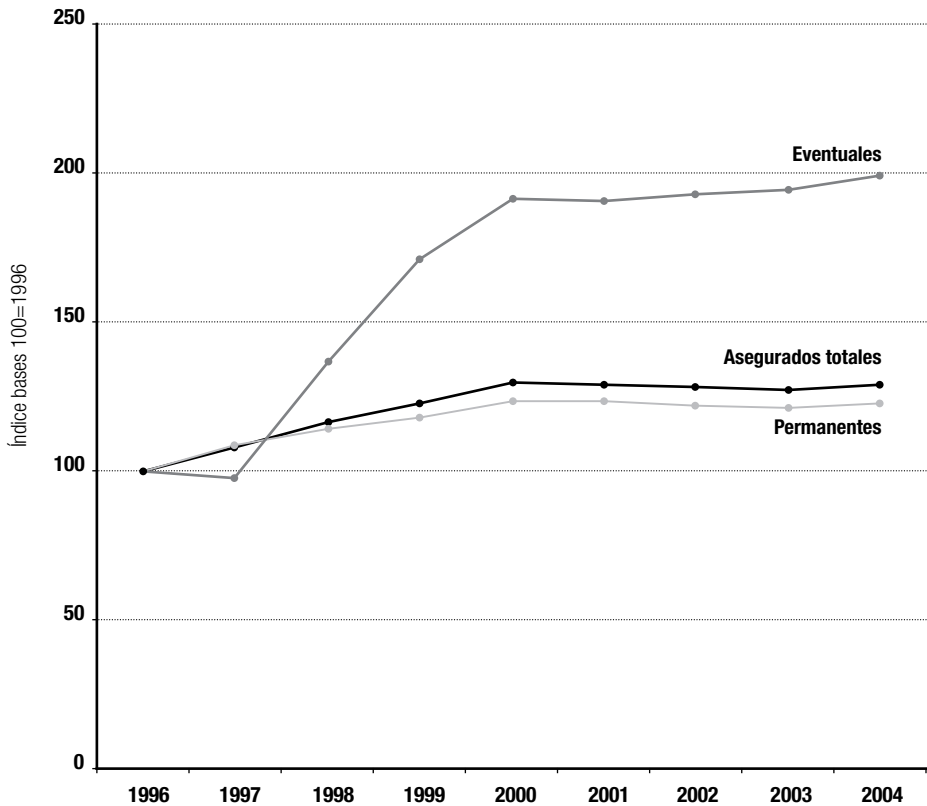
Nota: Autoempleados incluye a empleadores y a trabajadores por cuenta propia. Trabajadores familiares, sin pago, son aquellos que laboran no menos de dieciocho horas por semana. Trabajadores regulares, aquellos que tienen contratos de al menos un año o indefinidos; los que renuevan repetidamente contratos de corta duración y que son elegibles para beneficios estatutarios (por ejemplo, descuentos para retiro) son incluidos en esta categoría. Temporales (1) son los trabajadores con contratos entre uno y doce meses y que no son elegibles para beneficios estatutarios. Temporales (2) son los trabajadores contratados por día.

La histórica forma de incorporación a la seguridad social a través de la contratación formal se enfrenta con la acentuación de la precarización del empleo en México y el freno a la salarización; esta última se encontraba recientemente (año 2000) en los porcentajes de 1960, con sólo el 62% de la población económicamente activa (PEA) asalariada (Román Morales, 2003: 47). Además de salarización parcial o frenada, el problema es que ser asalariado no implica necesariamente la incorporación a la seguridad social: sólo uno de cada dos asalariados contaba con

seguridad social en el año 2000; sólo el 30,8% de la población ocupada tenía contrato indeterminado o base, y de ese porcentaje, sólo 9 de cada 10 contaban con seguro social; el 4,7% tenía contrato temporal y 7 de cada 10 estaban asegurados: el 27,5% tenía contrato verbal y sólo 1 de cada 10 ingresó al seguro social (Román Morales, 2003: 52). En términos generales, sólo un tercio de la población ocupada en México cuenta con seguridad social en el año 2004⁵⁶. Además, la incorporación al seguro vía la salarización tampoco implica certidumbre, especialmente en los últimos años: después de la crisis de 1994-1995, la incorporación al seguro social pasa cada vez más por el trabajo eventual (el 14% de los asegurados en 2004 son eventuales frente al 9% en 1996; Gráfico 12). Contar con un empleo implica, de este modo, condiciones de precariedad en las formas de contratación y en la seguridad social; ser asalariado tampoco conlleva certidumbre en la incorporación a la seguridad social. ¿Cómo avanzar en la seguridad social de la población en general, es decir, en términos universales, si no existe en realidad un régimen de crecimiento? ¿Cómo, si no se crean empleos suficientes o los que se generan no necesariamente implican aseguramiento? ¿Cómo, si no se progresa en la salarización?

56 De acuerdo con datos para 2004 de la Encuesta Nacional de Empleo. Ver <www.stps.gob.mx>.

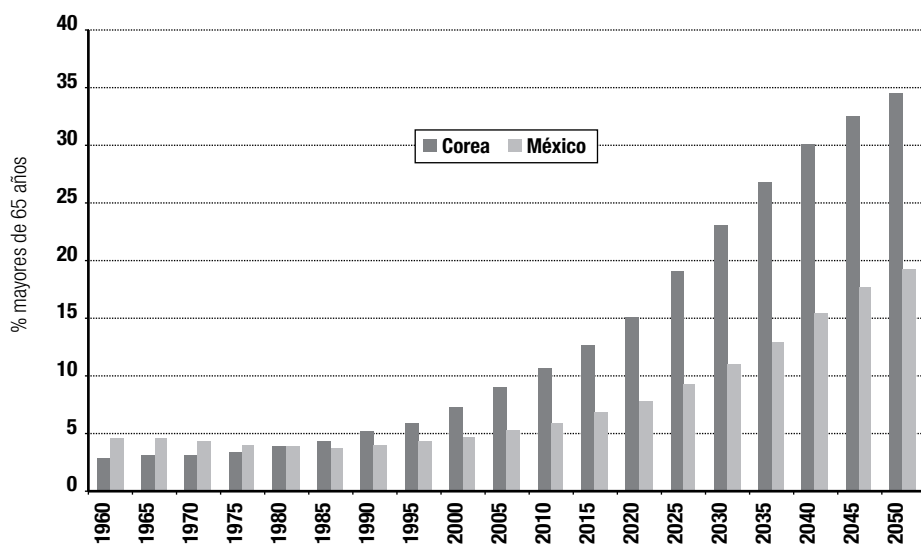
Gráfico 12
Trabajadores asegurados, 1996-2004



Fuente: Elaboración propia con datos del IMSS <www.imss.gob.mx> y la STPS <www.stps.gob.mx>.

El débil crecimiento de la población coreana (0,3% en 2006) y el aumento en la esperanza de vida (78,5% en 2005) han llevado al rápido envejecimiento de la población. En los próximos veinte años, la población mayor de 65 años prácticamente se duplicará en porcentaje del total de la población: cerca del 20% (Gráfico 13).

Gráfico 13
Envejecimiento de la población, 1960-2050



Fuente: CEPAL (2004); NSO (2007).

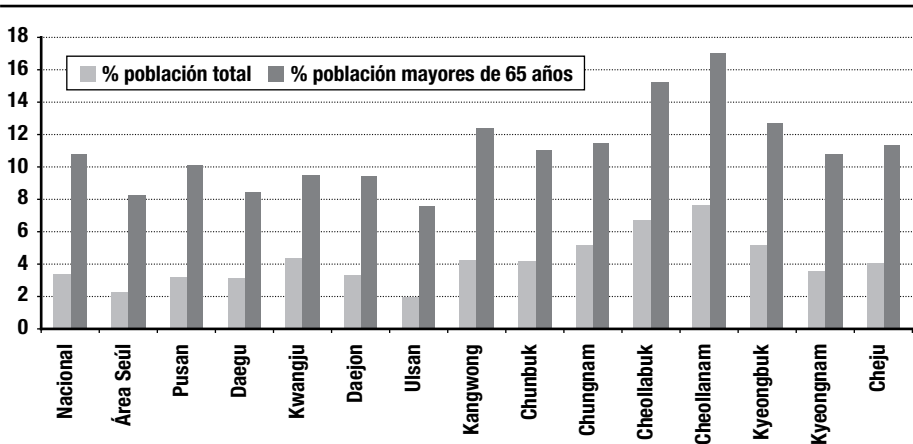
De esta manera, Corea está viviendo un acelerado proceso de envejecimiento, entre los más rápidos de la OCDE (Kim, 2005); en particular, es notablemente más rápido que en México. La edad promedio de la PEA se ha ido incrementando paulatinamente. Sin duda, este proceso de envejecimiento significará el aumento de los gastos sociales y las presiones financieras se incrementarán; la economía coreana requerirá, además, incrementar su productividad para enfrentar una tasa de dependencia tendencialmente mayor⁵⁷. Se calcula que las necesidades sanitarias y de servicios sociales de los adultos mayores entre 65 y 74 años son entre 2,5 y 3 veces las de los menores de 65; las de los adultos mayores de 75, se calculan entre 4 y 5 veces (Montagut, 2000: 198)⁵⁸.

57 Otro factor que demanda el incremento de la productividad es que los altos porcentajes de inversión y ahorro de los años noventa no se han traducido en fuertes tasas de crecimiento. De acuerdo con You (2003), mientras en los años 1970-1977 las ya altas tasas de ahorro e inversión (21 y 27% del PIB respectivamente) generaban un crecimiento del PIB cercano al 9% anual, en los años 1990-1997, las muy altas tasas de ahorro e inversión (superiores al 35% del PIB) generaron apenas un crecimiento de 7,3% anualmente.

58 El gasto de protección social de la Unión Europea dirigido a la vejez representó, en 1995, el 42,4% de los gastos totales, frente al 7,4% de los gastos para la infancia y la familia. El gasto en desempleo significó únicamente el 8,1% del gasto total (Montagut, 2000: 200).

Una muestra actualizada de lo que representa este reto para la sociedad coreana es la vulnerabilidad de los adultos mayores: estos tienen mayores probabilidades de caer en la pobreza y, por tanto, en las nuevas normas sociales del país, de requerir el apoyo del Estado. De acuerdo con la NSO, en 2001, los beneficiarios nacionales de todas las edades apoyados por la Ley de Mínimos de Sobrevivencia eran el 3,4% de la población total (en algunas regiones el 6,6 y el 7,7%); los mayores de 65 años beneficiarios de esta ley fueron el 10,8% de esta cohorte, y en algunas regiones hasta el 15,2 y el 17,1%, respectivamente (Kim, 2004) (Gráfico 14). Del total de beneficiarios (1,35 millones de personas), casi una cuarta parte fueron adultos mayores de 65 años (330 mil). De acuerdo con un estudio reciente del Instituto de Desarrollo de Corea, en 2003 más de uno de cada cuatro hogares encabezados por una persona mayor de 60 años vivía con ingresos menores al Costo Mínimo de Vida, es decir, estaba en situación de pobreza⁵⁹.

Gráfico 14
Corea. Cobertura regional de la Ley de Mínimos, 2001



Fuente: Cálculos de Kim (2004) con datos de NSO.

Este condicionante demográfico, asociado al incremento de los gastos en los tratamientos médicos del sistema de salud, implica una presión notable a las finanzas públicas. Las razones que explican en parte los incrementos en la carga financiera de los tratamientos médicos fueron las nuevas reglas de atención médica en el año 2000: acuerdo para aumentar hasta en un 60% los honorarios médicos y las tarifas hospitalarias,

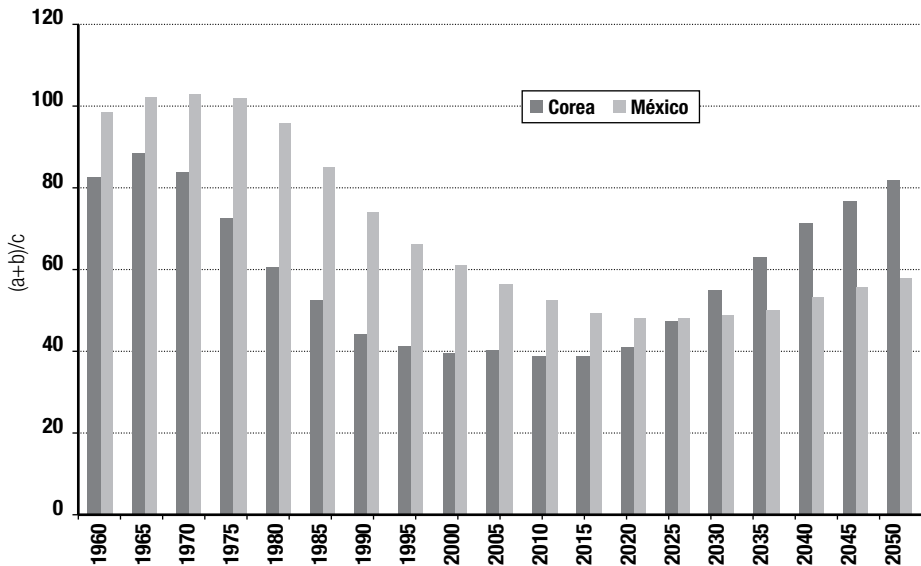
⁵⁹ Ver *The Korea Times* (2007).

y separación entre prescripción médica y suministro de medicamentos, lo que aumentó hasta en un 40% los actos médicos (Bidet, 2003: 616). En este marco, a pesar de su juventud, el sistema nacional de salud cuenta ya con déficit desde 1996, agravado en 2001. El gobierno se vio en la necesidad de incrementar las cuotas, además de que generó un nuevo impuesto para el seguro de salud por cada paquete de cigarrillos (150 wons en 2001) (Kim, 2003: 67-69)⁶⁰.

A diferencia de estas presiones en el caso coreano, México cuenta con el llamado “bono” demográfico: la población en edad de trabajar crecerá más rápido que la población dependiente (en edad escolar o de retiro) hasta el año 2020. Esta situación permitiría mayores posibilidades de ahorro, inversión y trabajo (Székely, 2003: 34-35). Efectivamente, la comparación con el caso coreano es ilustrativa: el peso de la población dependiente, sobre todo la población mayor de 65 años, empieza a incrementarse en el corto plazo y, en el caso mexicano, continúa en fuerte descenso (Gráfico 15).

60 De acuerdo con nuestros cálculos, con datos de NSO y a precios constantes, los gastos en salud por persona se han triplicado en los últimos años (1990-2002).

Gráfico 15
Relación de dependencia, 1960-2050



Fuente: Cálculos propios con datos de NSO (2007) y CEPAL (2004).

Nota: a = entre 0-14; b = +65; c = 15-65 años

En síntesis, Corea, en comparación con México, ha experimentado un alto crecimiento, sostenido durante un largo período (con políticas anticíclicas), con tendencia a menor volatilidad (con excepción del período de la crisis de 1997-1998), una relativa baja desigualdad, la construcción tardía pero rápida de instituciones orientadas hacia la universalización y, por ende, una reducción muy importante de la pobreza. Sin embargo, recientemente este país asiático padece una triple tendencia: freno del crecimiento e incremento de las desigualdades, lo cual dificulta la reducción durable de la pobreza restante que aún persiste. Para consolidar los logros alcanzados (simbolizados por el acercamiento al PIB per cápita promedio de los países de las OCDE), la sociedad coreana requiere robustecer su régimen de crecimiento (titubeante), en el marco de enormes retos: porcentajes menores de pobreza pero resistentes a disminuir drásticamente en un marco de regresión en cuanto a la distribución del ingreso, precarización del empleo, envejecimiento de la población con altos porcentajes de adultos mayores pobres y, además, carácter incipiente de las instituciones sociales.

México, en cambio, en el largo período analizado, ha vivido una desestructuración de su régimen de crecimiento (sin políticas anticíclicas y con prioridad macroeconómica en la reducción de la inflación y en el déficit cero), que ha pasado de un importante dinamismo económico y baja volatilidad a una situación de estancamiento sostenido (asociación de bajo crecimiento y débil volatilidad), con alta desigualdad en la distribución del ingreso (que podríamos llamar a su vez desigualdad sostenida), freno en la construcción de las instituciones sociales con un régimen de bienestar dual y, por lo tanto, freno también en la reducción de la pobreza (que podríamos también denominar pobreza sostenida). México requiere urgentemente salir de esta situación de múltiples empantanamientos (en el bajo crecimiento, la desigualdad y la pobreza elevadas, y en la parálisis de la seguridad social), simbolizados en el alejamiento respecto del PIB per cápita promedio de los países de la OCDE. Cuenta con un “bono” demográfico pero que no podrá convertirse en activo económico y social si no se generan al mismo tiempo las condiciones de posibilidad para articular un nuevo régimen de crecimiento que genere efectivamente empleo, que favorezca la superación del dualismo de las instituciones sociales y que incorpore reglas creativas de distribución. El trabajo de millones de mexicanos podría convertirse así en la base para reconstruir el régimen de bienestar y recrear el régimen de crecimiento. El “bono” demográfico no se activará automáticamente, requiere por supuesto nuevas políticas y acuerdos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Adelman, Irma 1997 “Social development in Korea, 1953-1993” in Cha, Dong-Se; Kim, Kwang-Suk y Perkins, Dwight H. *The Korean economy 1945-1995: performance and vision for the 21st century* (Seúl: Korea Development Institute).
- Altimir, Oscar 1998 “Inequality, employment and poverty in Latin America. An overview” en Tokman, Victor E. y O'Donnell, Guillermo (eds.) *Poverty and inequality in Latin America. Issues and new challenges* (Notre Dame: University of Notre Dame Press).
- Amsden, Alice 1989 *Asia's next giant. South Korea and late industrialization* (Nueva York: Oxford University Press).
- Aspe, Pedro 1993 *El camino mexicano de la transformación económica* (México DF: FCE).
- Banco de Corea 1991 *Economic statistics yearbook* (Seúl).
- Banco de Corea 1993 *Economic statistics yearbook* (Seúl).

- Banco de Corea 2003 *Economic statistics yearbook* (Seúl).
- Banco de Corea 2007 *Economic statistic system* (Seúl). <En www.bok.org.kr>.
- Banco Mundial 1993 *The East Asian miracle. Economic growth and public policy* (Nueva York: Oxford University Press).
- Barba Solano, Carlos 2002 “El futuro de la función social del Estado en América Latina. El caso de México” en Alonso, Jorge; Aguilar, Luis A. y Lang, Richard *El futuro del Estado social* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ITESO/Goethe Institut-Guadalajara).
- Bidet, Eric 2003 “Corée du Sud: vers une société d’assurances sociales” en *Revue Tiers Monde* (París) N° 175, Tomo XLIV, julio-septiembre.
- Boltvinik, Julio 1999 “El conocimiento de la pobreza en México” en Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México DF: Siglo XXI).
- Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique 1999 *Pobreza y distribución del ingreso en México* (México DF: Siglo XXI).
- Boyer, Robert 1986 *La théorie de la régulation: une analyse critique* (París : La Découverte).
- CEPAL 2004 *Boletín demográfico. América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Choi, Kwang y Kwon, Soonwon 1997 “Social welfare and distributions policies” en Cha, Dong-Se; Kim, Kwang-Suk y Perkins, Dwight H. *The Korean economy 1945-1995: performance and vision for the 21st century* (Seúl: Korea Development Institute).
- CNPSS-Comisión Nacional de Protección Social en Salud 2006 *Reporte N° 6. Indicadores de resultados, segundo semestre 2005* (México DF: Secretaría de Salud).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2002 *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar* (México DF: Sedesol).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México 2005 *Medición de la pobreza 2002-2004*. En <www.sedesol.gob.mx>.
- CONAPO-Consejo Nacional de Población 2007 *Indicadores demográficos básicos*. En <www.conapo.gob.mx>.
- CONEVAL-Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2006 “Reporta CONEVAL cifras actualizadas de pobreza por ingreso 2006”. En <www.coneval.gob.mx>.

- Cortés, Fernando 2000 *Procesos sociales y desigualdad económica en México* (México DF: Siglo XXI).
- Cortés Cáceres, Fernando; Hernández, Daniel; Hernández Laos, Enrique; Székely Pardo, Miguel y Vera Llamas, Hadid 2002 *Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX* (México DF: Sedesol).
- Damián, Araceli 2004 "Panorama de la pobreza en América Latina y México" en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli *La pobreza en México y el mundo* (México DF: Siglo XXI).
- De Ferranti, David et al. 2000 *Securing our future in a global economy. World Bank Latin American and Caribbean Studies* (Washington: Banco Mundial).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth 1996 "Growth, inequality and poverty in Latin America: a causal analysis 1970-94", University of California at Berkeley, Berkeley, Working Paper N° 784.
- Esping-Andersen, Gosta 2000 *Fundamentos sociales de las economías posindustriales* (Barcelona: Ariel).
- French-Davis, Ricardo 1999 *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad* (Santiago: Dolmen).
- Hernández Laos, Enrique y Velázquez Roa, Jorge 2003 *Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana* (México DF: UAM/Plaza y Valdés Editores).
- INEGI 2007 *Banco de información económica*. En <www.inegi.gob.mx>.
- Kim, Dong-Chon 2000 *Poverty conditions for the Republic of Korea in the aftermath of the financial crisis* (Seúl: People's Solidarity for the Participatory Democracy).
- Kim, Jo-Seol 2004 "Formation and development of the Welfare State in the Republic of Korea: process of reform of the public assistance system" en *The Developing Economies*, Vol. XLII, N° 2, junio.
- Kim, Jung-Min 2005 "Aging population to be main cause of stagnant growth" en *The Korea Herald* (Seúl) 9 de septiembre.
- Kim, Kyeong-Won 2003 *Post-crisis transformation of the Korean economy. A review from 1998 to 2002* (Seúl: Samsung Economic Research Institute).
- Korean Labor Institute 2001 *The profile of Korean human assets: labor statistics 2001* (Seúl: Korea Labor Institute).

- Lee, Jaymin 2002 "A half century of Korean economic development: 1952-2002" en *The Korean Economic Review* (Seúl) Vol. XVIII, Nº 2.
- Lustig, Nora 2004 "Crecimiento económico y reducción de la pobreza" en Boltvinik, Julio y Damián, Araceli *La pobreza en México y el mundo* (México DF: Siglo XXI).
- Maddison, Agnus 1992 *La economía mundial en el siglo XX. Rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Montagut, Teresa 2000 *Política social. Una introducción* (Barcelona: Ariel).
- NSO-National Statistical Office 2007 "Korea statistical yearbook" y "Social indicators in Korea", Seúl, varios números. En <www.nso.go.kr>.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2000 *Pushing ahead with reform in Korea. Labor market and social safety-net policies* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2001 *Korea, OECD territorial reviews* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2002 *México. Estudios económicos de la OCDE* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2003 *Korea, OECD economic surveys* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2006 *Panorama des statistiques de l'OCDE 2006: économie, environnement et société* (París).
- Ordóñez Barba, Gerardo 2002 *La política social y el combate a la pobreza en México* (México DF: UNAM).
- Park, Chanyong 2002 "Poverty and socio-economic changes in Korea", mimeo.
- Park, Won-Am 1989 "Korea's macroeconomic adjustment and outlook" en *Korea's macroeconomic and financial policies* (Seúl: KDI).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe sobre desarrollo humano* (México DF: PNUD).
- Román Morales, Luis Ignacio 2003 "¿Política social o políticas de fraccionamiento de la sociedad?" en *Revista Universidad de Guadalajara* (Guadalajara) Nº 27.

- Rostow, Walt Whitman 1960 *The stages of economic growth* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sakong, Il 1993 *Korea in the world economy* (Washington: Institute for International Economics).
- Salama, Pierre 2006 “La baisse du niveau de pauvreté: ‘succès’ en Asie, échecs en Amérique Latine”, mimeo.
- Secretaría de Salud s/f *Poblaciones de las instituciones prestadoras de salud en México: definición y construcción* (México DF).
- Seo, Kyoung-Sook 2004 “Status of poverty statistics in the Korea”, Korea National Statistical Office, mimeo.
- Shin, Dong-Myeon 2003 *Social and economic policies in Korea. Ideas, networks and linkages* (Londres: Routledge Curzon).
- Solís, Leopoldo 1983 *Controversias sobre el crecimiento y la distribución* (México DF: FCE).
- Székely, Miguel 2003 *Es posible un México con menor pobreza y desigualdad* (México DF: Sedesol).
- Székely, Miguel 2005 *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004* (México DF: Sedesol).
- The Korea Times* 2007 (Seúl), 11 de febrero.
- Valencia Lomelí, Enrique 1996 “Deux trajectoires, deux ajustements: les politiques d’ajustement de la Corée du Sud et du Mexique, 1979-1992”, Tesis de Doctorado, Universidad de París VII.
- Valencia Lomelí, Enrique 1998 “El contraste social y macroeconómico de dos ajustes: Corea del Sur y México en los ochenta” en Alba, Carlos; Bizberg, Ilán y Rivière d’Arc, Hélène *Las regiones ante la globalización* (México DF: CEMCA/ORSTOM/Colegio de México).
- Valencia Lomelí, Enrique 2003 “Transición hacia la atención focalizada de la pobreza extrema. Caso Progresía en México”, Estudio de Caso N° 8, Serie Estudios de Caso y Experiencias Relevantes en Gerencia Social en América Latina, BID-Instituto Interamericano para el Desarrollo Social/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, Washington DC.

- Valencia Lomelí, Enrique 2005 "Limits of the social policies of growth and the debate on their reform: South Korea and México" en Barclay, Kate y Peake, Wayne *Globalization, regionalization and social change in the Pacific rim* (Guadalajara: University of Guadalajara/ University of Technology, Sydney).
- You, Jong-Il 2003 "The long and winding road toward liberalization. South Korean experience", School of Public Policy and Management, Korea Development Institute, Seúl, mimeo.

PARTE II

PROCESOS DE AJUSTE E INTEGRACIÓN Y POBREZA

Laura Golbert*

LOS OLVIDADOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

INTRODUCCIÓN

Durante el corto período (1826-1827) en que Bernardino Rivadavia ejerce la presidencia de la incipiente nación argentina, funda la Sociedad de Beneficencia. En el discurso inaugural, expresa su esperanza de que fuera un “emprendimiento sobrio y modesto para que llegue a ser sólido y eficaz”. Su deseo se cumplió. La Sociedad de Beneficencia, pese a los avatares que sufrió la Argentina hasta consolidarse como Nación, ocupó a lo largo de 120 años un lugar privilegiado en la atención a los más pobres y su huella se proyectó aún por más tiempo. No sólo fijó el rumbo a seguir en este campo, sino que en esta larga trayectoria se fueron sumando hospitales, hospicios, colonias de vacaciones que quedaron bajo su control. Si bien se la consideraba una repartición de la administración pública, la Sociedad de Beneficencia –posteriormente llamada Sociedad de Beneficencia de la Capital (SBC)–, conducida por las damas de la sociedad, gozaba de autonomía para administrar los fondos del Estado. Este modelo de asistencia fue replicado en casi todas las provincias: las sociedades de beneficencia, con características similares a las de la Capital, se multiplicaron a lo largo y ancho del país.

* Investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

A comienzos de 1940 su poder comienza a declinar. En 1943, con la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social dependiente del Ministerio del Interior, la SBC pasa a formar parte de dicha Dirección. Unos años más tarde, la Fundación Eva Perón (FEP) creada durante el gobierno de Juan Domingo Perón le da el golpe de gracia. El lugar de las damas de caridad en la atención de la población tradicionalmente beneficiaria de las políticas asistenciales (la infancia desvalida, los ancianos sin acceso al beneficio jubilatorio, los que sufren alguna discapacidad física, las viudas y madres solteras) ahora será ocupado por esta nueva organización comandada por la esposa del presidente. Al igual que su predecesora, la nueva organización tenía la suficiente autonomía para no rendir cuentas de sus gastos ni de sus acciones ante los organismos estatales de contralor.

Cuando en 1955 Perón es derrocado y se disuelve la FEP, parecía que había llegado el momento de que fuera el Estado y no estas organizaciones el que se hiciera cargo de las poblaciones más vulnerables. Sin embargo, los intentos de construir una estrategia estatal y centralizada de atención a este sector de la población –las políticas de *welfare*, como las denomina la literatura anglosajona– no llegaron a buen puerto. Se crearon organismos que en poco tiempo fueron sustituidos por otros y que fueron pasando de ministerio en ministerio. Los proyectos presentados desde el Poder Ejecutivo o desde el Parlamento no lograron prosperar. El Estado siguió delegando estas funciones en organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas de carácter religioso. Es así que, a lo largo de los años, convivieron multiplicidad de asociaciones que en su gran mayoría dependían de los recursos del Tesoro Nacional pero que el Estado no controlaba; no les fijaba criterios para elegir la población a asistir, ni tampoco incidía en la orientación de sus acciones.

Es recién en 1965 cuando surge una propuesta novedosa para ser implementada desde el Ministerio de Salud y Acción Social. Pero los tiempos de la política no permitieron su puesta en marcha: un año más tarde, en junio de 1966, una nueva asonada militar pone fin a la administración presidida por el Dr. Arturo Illia. El nuevo gobierno, con el objetivo de imprimir su propia marca institucional e impulsar una nueva orientación a las políticas sociales, decide la creación del Ministerio de Bienestar Social.

No fue esta la trayectoria de las políticas dirigidas a los sectores que participaban formalmente en el mercado de trabajo. El sistema de seguridad social, destinado a cubrir los riesgos de vejez, salud, accidentes de trabajo y maternidad a los trabajadores y sus familias, se desarrolló muy tempranamente en comparación con otros países de América y lo hizo de manera simultánea a los países europeos. Desde principios del siglo XX los distintos gobiernos, fueran civiles o militares, apoyaron

medidas tendientes a la protección de los trabajadores frente a riesgos como los accidentes de trabajo, la vejez y la enfermedad, entre otros. La dirección sindical, a lo largo de estos años, participó activamente en la gestión, y muchas veces en el diseño, de estas políticas.

Si bien son muchas las razones que permiten explicar estos caminos divergentes, prestaremos particular atención a la inestabilidad política –cuya expresión más elocuente fueron los recurrentes golpes militares– por su incidencia en esta azarosa trayectoria de las políticas asistenciales. Mientras que los distintos gobiernos, militares o civiles, con el afán de evitar conflictos que alterasen el frágil orden social, no dudaron en otorgar beneficios a los trabajadores, la asistencia a aquellos que no tenían esa capacidad de presión quedó en manos de organizaciones que sólo en determinadas circunstancias históricas tuvieron un peso decisivo en el campo de las políticas sociales.

Pero si bien la conflictividad social puede tener un considerable poder explicativo, no descartamos otras causas que incidieron en esta materia. Se puede argumentar que la pobreza existente en esos años no estaba lo suficientemente extendida como para que se convirtiera en un problema que mereciera la intervención del Estado. Finalmente, hay que considerar las huellas dejadas por la Sociedad de Beneficencia o la Fundación Eva Perón en la orientación de las políticas y el estilo de gestión impuesto. El delegar en organizaciones de la sociedad civil la iniciativa y la gestión de las políticas de atención a la pobreza obstaculizó la incorporación en la agenda de los distintos gobiernos de las acciones destinadas a los sectores más vulnerables.

Estas son las cuestiones que guiaron el análisis de las políticas asistenciales en el período que se inicia en la década del treinta y que se extiende hasta comienzos del nuevo milenio.

LOS AÑOS PREVIOS AL PERONISMO

Hacia 1934, la SBC administraba 25 instituciones incluyendo hospitales, maternidades y asilos con más de 11 mil camas y consultorios externos (Plotkin, 1994). Los fondos para su administración provenían en parte de donaciones y legados, pero fundamentalmente de recursos estatales. Sin embargo, no existía un control sobre los gastos ni criterios para establecer prioridades en la asignación de los recursos: se atendía a poblaciones reducidas. Sin un diagnóstico acerca de cuáles eran las necesidades a cubrir y las características de la población asistida, la decisión de quiénes debían ser los beneficiarios dependía de la propia institución. Los propios donantes podían condicionar el tipo y la orientación de las acciones emprendidas por la SBC. Los médicos de

los hospitales eran elegidos por el gobierno entre los seleccionados por las así llamadas “damas de caridad”.

Ya desde tiempo atrás se escuchaban distintas voces reclamando el control del Estado en la administración tanto de las cuestiones asistenciales como de la salud. Que estas organizaciones manejaran tanto los asuntos relacionados con la salud como los estrictamente asistenciales se fundaba en la consideración de las causas sociales de la enfermedad (Bellmartino, 1996).

En 1933, el diputado socialista Ángel Jiménez, que ya en 1915 había pedido junto con los diputados de la misma orientación política Repetto y Dickman la disolución de la SBC, presenta un proyecto de ley para la creación de un Departamento Nacional de Asistencia Social bajo la dependencia del Ministerio del Interior. En los fundamentos, señala los problemas que trae para la gestión de una estrategia asistencial coherente la coexistencia de un sinnúmero de organizaciones así como otros derivados de las modalidades de recaudación de estas damas.

Un grupo de señoras con la más buena voluntad, ingenuas e inspiradas por su fe religiosa o por el deseo de exteriorizaciones sociales, organiza una institución con fines benéficos, la prensa bate el parche del elogio, se publica la nómina de la comisión y los propósitos a realizar, pero, como la célebre fábula del mono de la linterna que se olvidó de encenderla, olvidan lo fundamental, los recursos [...] Hoy, con la crisis, piensan de inmediato en el presupuesto nacional, en la ya clásica subvención que servirá para todo, acosando a los miembros del Parlamento con pedidos excesivos y absurdos. Otras personas con más recursos hacen legados o donaciones condicionales, con su parte de egoísmo o de vanidad de nuevos ricos quieren hacer perpetuar su nombre de vulgares burgueses enriquecidos tras el mostrador vendiendo tocino o percales. Otros más modestos contribuyen con una o más camas para un asilo u hospital [...] Todos estos buenos propósitos, todas estas santas intenciones deben estar orientadas, enseñándoles a hacer las donaciones a fin de que no sean malbaratadas o que resulte difícil de sostener lo que se ha querido crear. En vez de un inmenso edificio para asilo u hospital, hágase una sala dándose los recursos necesarios para su sostenimiento (Congreso de la Nación, 1933: 717).

Ese mismo año, la Cancillería –la Subsecretaría de Beneficencia y Culto dependiente de la Cancillería era la responsable, desde el siglo anterior, de supervisar los establecimientos de la SBC y las instituciones análogas provinciales– organizó la Primera Conferencia Nacional de Asisten-

cia Social en la que se discutió un proyecto de ley. En este proyecto se reconoce a todo habitante que se encuentre en situación de desamparo ocasionado por abandono durante la minoría de edad, desocupación, enfermedad, invalidez y vejez el derecho a solicitar y recibir socorro gratuito. Las obligaciones del Estado sobre la asistencia social eran consideradas subsidiarias de la acción filantrópica privada, ejercida individualmente o por medio de instituciones de beneficencia (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1934).

El anteproyecto prevé la creación de un Fondo de Asistencia Social, habida cuenta de las dramáticas condiciones sociales de una buena parte de la población. Para mostrar la situación existente el documento destaca, entre otros ejemplos, que para atender a los 150 mil enfermos de tuberculosis registrados en ese momento sólo se dispone de 4.300 camas, y en lo que respecta a los 2.500 leprosos censados e internados sólo se cuenta con capacidad para atender a 250. Las cuestiones que trata el proyecto de ley son muchas. Para asistir a los desocupados, cuyo número había aumentado dramáticamente como consecuencia de la crisis de 1929, se aconsejaba tomar distintas medidas que iban desde facilitar pasajes que permitían traslados a lugares donde se necesitaba mano de obra, hasta socorros individuales y la puesta en marcha de obras públicas en aquellos lugares de mayor concentración de desocupados. Se consideraba la asistencia a la infancia abandonada, a las madres sin recursos y a los niños en edad preescolar en las mismas condiciones. Si bien no desechara la implementación de un seguro de salud, consideraba que era prematuro y que resultaba necesario fortalecer las mutuales existentes. Para dejar asentadas todas las informaciones referentes a las obras de asistencia social en el territorio de la República, se propuso la creación de un Registro Nacional de Asistencia Social al estilo de la Oficina de Identificación de las Obras Sociales y de Asistencia de Bruselas y del Welfare Council de Nueva York. A pesar de que esta propuesta, tan innovadora para la época, fue presentada por un hombre de un peso importante en el gobierno como el canciller Saavedra Lamas, no logró la aprobación para convertirse en ley.

En 1938, el médico Gregorio Aráoz Alfaro, quien desde el primer gobierno de Hipólito Yrigoyen (1916-1922) bregaba por la creación de un Ministerio de Salud, vuelve a insistir en la creación de un ente estatal¹. La preocupación por que la multiplicidad de organizaciones existentes

¹ "Hay que reunir todo cuanto atañe a la sanidad, a la higiene y a la asistencia social en un gran Ministerio o, por lo menos, en una 'Dirección Nacional', técnica y autónoma, dotada de recursos permanentes y suficientemente amplios para la gran tarea que debe cumplir. Y hacerlo sobreponiéndose a la coalición de intereses creados, a las suspicacias de los políticos, a las pequeñas vanidades de los que se oponen a todo lo que no es su propia iniciativa" (Aráoz Alfaro, 1938: 16).

podría provocar una fragmentación del campo de la asistencia social no era compartida por una buena parte de la clase política: año tras año, diputados y senadores presentaban y aprobaban en el Parlamento cientos de pedidos de subsidios destinados a organizaciones privadas que respondían, en su gran mayoría, a distintos órdenes de la religión católica para atender a una población minúscula.

La concepción que guiaba a estas organizaciones no había cambiado demasiado desde la creación de la Sociedad de Beneficencia. Mostrar un comportamiento ejemplar era tenido en cuenta a la hora de prestar asistencia: se distinguía entre pobres merecedores y no merecedores de ayuda. Desde sus inicios, la Sociedad de Beneficencia había instituido premios a la virtud y a la industria que se otorgaban todos los años, ceremonias en las que, en Capital Federal, participaban no sólo los altos prelados eclesiásticos sino también los presidentes.

A principios de la década del cuarenta se reemplazó la Inspección General de Subsidios por la Dirección Nacional de Subsidios, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, con el objetivo de controlar e impedir la duplicación de subsidios. Dos años más tarde, en 1943, la creación de la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social (DNSPAS)² permitió que el Estado tuviera un papel más activo en el campo de las políticas sociales. La Dirección absorbió las funciones del antiguo Departamento Nacional de Higiene, así como las organizaciones vinculadas con la provisión de caridad, asistencia social, vivienda y salud. Este organismo debía convocar a una comisión honoraria para que, entre otras cuestiones, tratara las bases para la implantación de un seguro social obligatorio en todo el país. La figura del seguro, que ya había sido discutida en años anteriores, se va a incorporar, durante el gobierno peronista, al Primer Plan Quinquenal y a la Constitución de 1949 y será retomada luego de la caída de Perón. Sin embargo, como ya había sucedido con las otras propuestas presentadas en el pasado, no se logró su implementación.

Aunque la SBC siguió desarrollando sus actividades, en 1945 se decretó el control del Estado de todos los fondos destinados a la asistencia social, y un año más tarde fue intervenida. Lo sucedido con la SBC se repitió con las sociedades de beneficencia que operaban en las

2 El Decreto 12311/43 que creó la Dirección Nacional de Salud Pública y Asistencia Social establece que esta "tendrá a su cargo la Salud Pública y la Asistencia Social en todo el territorio de la República sin perjuicio de las atribuciones de los gobiernos locales. Funciona en el Ministerio del Interior. Pasarán a formar parte de esta Dirección el Departamento Nacional de Higiene, la Comisión Asesora de Asilos y Hospitales Regionales, el Instituto Nacional de la Nutrición, la Sociedad de Beneficencia de la Capital Federal, el Registro Nacional de Asistencia Social, la Dirección de Subsidios y todos los organismos de salud pública, asistencia social y cuerpos médicos que dependerán de los distintos ministerios, dependencias y demás reparticiones autárquicas de la Nación" (*Boletín Oficial de la Nación*, 1943).

provincias. Pese a que el gobierno no les transfirió fondos, muchas instituciones privadas asistenciales católicas se mantuvieron utilizando sus propios recursos (Ross, 1988).

La DNSPAS tuvo una vida corta. A los pocos meses de su creación, la Secretaría de Trabajo y Previsión absorbió a todos los organismos relacionados con la caridad, vivienda y asistencia social dejando a la DNSPAS –ahora rebautizada Dirección Nacional de Salud Pública– sólo a cargo de la supervisión de los servicios de salud. En 1946 se crea la Secretaría de Salud Pública, y se otorga al secretario jerarquía de ministro. Parecía, entonces, que había llegado el momento para que el Estado ocupara un rol protagónico en el campo de las políticas asistenciales.

LOS AÑOS DEL PERONISMO

El gobierno encabezado por Juan Domingo Perón introdujo, sin duda, importantes avances en el bienestar de los argentinos: salarios altos que permitieron el acceso a consumos hasta ese momento prohibidos para las clases populares, una política de vivienda que mejoró notablemente la situación habitacional de muchos argentinos, la ampliación de la red de protección social para los trabajadores y el fomento del turismo social, por citar algunos de los hechos más notables de este gobierno (Torre y Pastoriza, 2002). Sobre la base de estos logros, distintos autores consideran que este es el momento en que se conforma en Argentina un verdadero Estado de Bienestar en el que, por sus características, sobresale la Fundación Eva Perón, destinada fundamentalmente a la asistencia social.

La frondosa literatura existente sobre este tema nos habla –algunos autores de manera elogiosa y otros en forma crítica– de la actividad desarrollada por la Fundación. En todos los casos se señala el estilo de gestión de su presidenta, Eva Perón, que se caracterizó por la atención directa a los destinatarios de la ayuda, como lo indica la asignación de los fondos –provenientes de aportes obreros, subsidios empresarios y el Estado– que en los primeros años de vida fueron utilizados casi en su totalidad en la ayuda directa (Andrenacci et al., 2004). Así, mientras las damas de caridad acentuaban las diferencias sociales, la esposa del presidente –una persona de las entrañas del poder– les otorgaba a los beneficiarios de estas políticas un reconocimiento social y político, saltando cualquier valla burocrática.

Las diferencias con las viejas organizaciones de caridad se observan también en el discurso y en el tipo de beneficios otorgados. En la Fundación no se distingue entre merecedores y no merecedores de ayuda. Se habla de derechos sociales, y la ayuda no se limita a la satisfacción de una necesidad básica. Ahora “los pobres” podían acceder a bienes que hasta ese momento les eran vedados. La Fundación, además de repartir sidra y pan dulce los fines de año, organizaba vacaciones a

lugares, como a la ciudad de Mar del Plata, donde antes concurrían sólo los sectores de mayores ingresos.

Como sucedió con la Sociedad de Beneficencia, la FEP fue creciendo y diversificándose. Su acción se extendió desde el campo social al de la salud y al educativo. Construyó hospitales, hogares para ancianos y mujeres, ciudades universitarias y unidades turísticas en distintos lugares del país. Los Campeonatos Infantiles y Juveniles Evita y Juan Perón movilizaban anualmente a más de 20 mil participantes.

Simultáneamente con la creación de la FEP, el gobierno peronista decide crear la Dirección Nacional de Asistencia Social (DNAS)³ como organismo dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como su antecesora (la DNSPAS), esta estaba destinada a brindar amparo a las personas que, por causas fortuitas o accidentales, se vieran privadas de los medios indispensables de vida y a las que, careciendo de ellos, se encontraran incapacitadas en forma definitiva para obtenerlos.

En el decreto de su fundación se establecía que formaran parte del nuevo organismo la antigua Dirección General de Asistencia Social de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la SBC y las sociedades y asociaciones de igual carácter existentes en la República, transfiriendo al nuevo organismo tanto sus bienes como su personal y cuentas bancarias. La misión de la Dirección era la de “controlar las sociedades o asociaciones de beneficencia, proponiendo al Poder Ejecutivo los subsidios o subvención a recibir del Estado Nacional, o la cancelación de los mismos. Para ser beneficiario de estos subsidios, las instituciones deberán sujetarse a la orientación social y directivas técnicas que le imparta la Dirección Nacional de Asistencia Social” (Ley 13341, *Boletín Oficial de la Nación*, 1948). En el artículo 2 se establecía que la Dirección debería ocuparse de las siguientes cuestiones:

- La asistencia del menor abandonado, huérfano o delincuente, proveyendo a su educación, instrucción y formación completa, y la de aquellos cuyos padres o representantes legales se encuentran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo.
- La protección de la madre desamparada, concurriendo por todos los medios a evitar la disolución del binomio madre-hijo.
- El amparo y socorro de la vejez desvalida.
- La integración y consolidación del núcleo familiar.
- La resolución del problema de la vivienda, en lo que se refiere a familias de escasos medios económicos.

³ Ley 13341 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1948).

- La recuperación de toda persona caída en el infortunio, ofreciéndole los medios de una u otra naturaleza concurrentes.

Como era previsible, la creación de la Dirección Nacional dio pie a una ardua discusión en el Parlamento. Los diputados de la oposición cuestionaron tanto que no se incluyera a la Fundación Eva Perón en la Dirección Nacional de Asistencia Social como la decisión de que algunos de los hospitales que hasta ese momento estaban en la órbita de la Sociedad de Beneficencia no pasaran a la Secretaría de Salud Pública recientemente creada, sino que quedaran incluidos en la nueva Dirección Nacional⁴. Una vez más, se frustró la propuesta de centralizar los servicios de salud en un organismo estatal.

La variedad de asuntos de los que debía ocuparse esta Dirección fue otro de los temas debatidos en el recinto parlamentario. Los diputados de la oposición destacaban las dificultades para el cumplimiento de sus funciones, no sólo por la diversidad sino también por la vaguedad de enunciados como “la recuperación de toda persona caída en el infortunio”, en especial cuando no estaba prevista la participación de otros ámbitos ministeriales competentes para las finalidades buscadas, como podrían ser el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Salud Pública y la Secretaría de Trabajo y Previsión. Como alternativa a esta Dirección, la oposición propone la figura del seguro social –vieja iniciativa de los socialistas– que de hecho estaba contemplada en el Primer Plan Quinquenal e instituida en la Constitución de 1949. Sin embargo, los diputados oficialistas optaron por la creación de una Dirección Nacional.

Poner en marcha un dispositivo como el seguro social no era fácil. El Estado argentino no contaba con recursos humanos calificados, no había un registro de los eventuales beneficiarios y, sobre todo, no existía consenso sobre las modalidades de implementación de una medida de este tipo entre los actores involucrados (Lvovich, 2004). Impulsar una Dirección era parte de una estrategia que no respondía a la lógica propia de la política social, sino a un proyecto político más amplio que impulsaba el gobierno. En esta estrategia, la capacidad de convocatoria de la presidenta de la Fundación que llevaba su nombre para sumar adherentes al Partido Justicialista, particularmente entre los sectores más postergados de la población, jugaba un papel central.

4 En la sesión del 22 de diciembre de 1948, el diputado de extracción radical Mercader afirma “que esta ley va a ser modificatoria de la 12912 que crea la Secretaría de Salud Pública y que en una de sus disposiciones determina que todos los hospitales y entidades de asistencia médica deben pasar a depender de la Secretaría de Salud Pública, inclusive los de la Municipalidad de la Capital y de la Sociedad de Beneficencia. Es verdad que esa disposición no se ha ejecutado todavía, pero existe con su imperio legal” (Congreso de la Nación, 1948: 5129).

La estatización⁵ y centralización del conjunto de organizaciones que, hasta ese momento, eran las responsables de la atención de estos grupos vulnerables –eventuales competidores de estos “clientes”– eran también parte de ese proyecto. Una Dirección Nacional que teóricamente iba a complementar la acción de la Fundación permitiría, más que un seguro social entregado de manera anónima a la ciudadanía, destacar la acción de la señora Eva Perón.

Si bien esta Dirección debía asistir a la misma población que hasta ese momento atendían los organismos de caridad –los menores abandonados, huérfanos o delincuentes, las madres desamparadas, la vejez desvalida y toda persona caída en el infortunio–, el enfoque propuesto no era el mismo. Al menor abandonado se le debía proveer educación, instrucción y formación completa, así como atender la situación de aquellos padres que se encontraran física, económica o legalmente imposibilitados de hacerlo para evitar la disolución del vínculo entre madre e hijo. En consonancia con lo establecido por la Constitución de 1949, se proponían acciones orientadas a “la integración y consolidación del núcleo familiar” así como a procurar soluciones a los problemas de la vivienda para las familias de escasos medios económicos. El tema de la vivienda tenía, en esos años, una importancia crucial: el Censo Escolar de 1943 revelaba que cerca de un 30% de las familias argentinas de cuatro miembros residía en un único cuarto y que incluso muchas compartían una misma vivienda (Ross, 1988). Pese a las muchas acciones puestas en marcha por el gobierno peronista en ese sentido, no se logró una solución satisfactoria para todos los que necesitaban un techo.

Si bien las misiones y funciones que debía cumplir esta Dirección eran muchas y el cambio en la orientación de la política demandaría más presupuesto, los recursos otorgados a la Dirección fueron siempre escasos. Ross (1988) señala que fueron las dificultades económicas que debió enfrentar el país a partir de 1949 –año en que se reglamenta la DNAS– las que explicarían esta limitada asignación de fondos. Recursos escasos que se reflejan en la baja cobertura –tanto geográfica como en cantidad de beneficiarios– de los distintos servicios. ¿Serán también razones presupuestarias las que impidieron el cumplimiento de otros beneficios des-

5 En esa misma sesión, el diputado por el oficialismo Eduardo Colom afirma: “Por esta ley vamos a crear la Dirección Nacional de Asistencia Social a fin de que sea el Estado y no los particulares quien asista a menores, niños y niñas, a ancianos y desvalidos, etc. Refundiremos en un solo haz todas estas entidades de beneficencia, creándose la mencionada dirección y con ella vamos a dar forma jurídica a lo que en la práctica se está realizando” (Congreso de la Nación, 1948: 5130).

tinados a los sectores más humildes, como las pensiones asistenciales a la vejez que otorgaba la Ley 13478 promulgada en 1948?⁶.

La Fundación, sin embargo, no afrontó las mismas dificultades. Su actividad continuó y se acrecentó hasta la muerte de Evita. Es indudable que contar con recursos que provenían de distintas fuentes, entre ellas el aporte de los trabajadores, le permitió una autonomía financiera que no tuvo nunca la Dirección. Pero ¿hubiera sido posible contar con los recursos necesarios y continuar con esa obra sin el decidido apoyo del gobierno? ¿O será que en el firmamento peronista la única estrella que debía brillar era la de la Fundación?

Luego de la muerte de Eva Perón, ocurrida en 1952, y ya con el Segundo Plan Quinquenal en marcha⁷, el gobierno retorna al sistema existente antes de 1942, cuando las organizaciones privadas realizan la gestión y el gobierno se limita a suplementar los fondos y hacer algunos esfuerzos para regularizar y coordinar los servicios (Ross, 1988). Se vuelven a otorgar subsidios a organizaciones, muchas de ellas de carácter religioso y que mantenían la vieja concepción sobre la pobreza y la política asistencial. En 1959 ya la lista de las organizaciones que solicitan subsidios era tan numerosa como en 1946.

En 1954, la DNAS fue transferida al Ministerio de Salud, que a partir de ese momento transforma la denominación con la que fuera creada en 1949 por la de Ministerio de Asistencia Social y Salud. La asistencia social vuelve así a pertenecer al ámbito de la salud, como ocurría antes de la asunción del peronismo.

DEL FIN DE LA FUNDACIÓN EVA PERÓN A LA CREACIÓN DEL MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (1955-1966)

El 16 de septiembre de 1955 se produce un golpe militar que pone fin al gobierno de Perón. Si bien una parte de la sociedad argentina festejó alborozada el triunfo militar que terminó con un régimen considerado oprobioso, para otros la sensación de pérdida fue inmensa.

A los pocos días de la revuelta militar, la creación del Instituto Nacional de Acción Social con dependencia directa de la Presidencia de la Nación significó la disolución de la FEP y el traspaso de todos sus

6 Esta ley estableció como beneficiarias a aquellas personas que, no estando amparadas por ningún régimen de previsión social, hubieran superado los 60 años o tuvieran hijos menores de 18. Con recursos provenientes de la Lotería, el monto establecido para la pensión que tenía el carácter de vitalicia era equivalente al 70% de la jubilación ordinaria. Sin embargo, fue necesario esperar hasta la campaña electoral de 1973 para que el gobierno de la Revolución Argentina la pusiera en vigencia.

7 El Segundo Plan Quinquenal fue puesto en marcha en diciembre de 1952, en momentos en que Argentina estaba atravesando una crisis económica tanto en el mercado interno como en el comercio exterior. En consecuencia, este segundo Plan se ajusta más a una política económica ortodoxa.

bienes a dicho Instituto. En junio de 1957, y pese a la existencia de la DNAS, se transfieren al Ministerio de Obras Públicas de la Nación las obras pertenecientes al Instituto Nacional de Acción Social⁸ y se aprueba la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, creando un Consejo Nacional de Asistencia Social sin prever la disolución de la DNAS del Ministerio de Salud y Acción Social. En el mes de octubre de ese año, otro decreto ley deroga el Instituto⁹.

Que el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, encabezado por el general Aramburu, haya incursionado en el campo de lo social con una serie de medidas como la creación de la Caja de Compensación para Asignaciones Familiares, el aumento de la retribución básica de los trabajadores rurales y de los haberes de los jubilados y pensionados, la ampliación de la cobertura previsional para los trabajadores del servicio doméstico y los trabajadores rurales, la creación del Consejo Nacional del Menor y la renovación de las convenciones colectivas de trabajo, no resultó suficiente para congraciarse con el movimiento obrero. Pocos meses después del golpe de 1955, un sector de este movimiento se organiza en lo que se llamó la “resistencia peronista”, e inicia una ola interminable de huelgas y tomas de fábricas.

En un ambiente cada vez más hostil, el gobierno militar convoca a una Asamblea Constituyente para poner fin a la Constitución reformada por el gobierno peronista en 1949. La Asamblea se reúne en julio de 1957, en Santa Fe, con representantes de distintas tendencias políticas con excepción del proscripto partido peronista y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), una división de la Unión Cívica Radical.

La Asamblea decide la vuelta a la Constitución de 1853 con la adición de un artículo, el 14 bis, que garantiza al conjunto de los trabajadores el derecho al trabajo y a la seguridad social cubriendo “riesgos imprevistos de carácter biológico, como la maternidad, la enfermedad, los accidentes y enfermedades profesionales, la invalidez, la vejez y la muerte del sostén familiar y múltiples aspectos de carácter social, como nacimiento, nupcialidad, fallecimiento, protección a la infancia y minoridad, formación cultural, cesantía o paro forzoso, jubilación, compensación económico-familiar y vivienda digna” (Jaureguiberry, 1957: 64).

La propuesta contenida en este artículo se identificaba con los fundamentos ideológicos que dieron sustento a los Estados de Bienestar europeos. Que estas ideas estuvieran inscriptas en la Constitución no aseguraba, sin embargo, su inclusión en la agenda pública. En el caso europeo, la puesta en marcha de estas políticas estuvo garantizada por un Estado capaz de administrarlas, por el consenso de los actores sociales y

8 Decreto 7330 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1957a).

9 Decreto 12029 (*Boletín Oficial de la Nación*, 1957b).

políticos y por consejos económico-sociales en los que participaban estos actores sociales y políticos, en el diseño y gestión de políticas públicas.

En Argentina, el contexto político-institucional conspiró contra la posibilidad de generar políticas públicas acordes con el artículo 14 bis. Pocos meses después de la Asamblea Constituyente, el gobierno de la Revolución Libertadora llamó a elecciones. Ante la proscripción de su partido, la dirigencia peronista decidió apoyar a Arturo Frondizi, candidato de la UCRI, quien logró así triunfar sobre sus oponentes¹⁰.

El día anterior, el 30 de abril de 1958, al abandonar el gobierno, el presidente de facto, el general Pedro E. Aramburu, firmó un decreto (el 6571) para la consideración de la restitución de la Sociedad de Beneficencia, como un acto de reparación moral hacia Bernandino Rivadavia y las damas de dicha Sociedad. En el mismo decreto se afirma que es necesario estimular la iniciativa privada en la que los valores de solidaridad adquieren máxima relevancia. Una medida de esta naturaleza, tomada un día antes del traspaso del mando a un gobierno constitucional electo gracias al voto peronista, parece responder a una “revancha” política antes que a la construcción de un orden institucional.

El acuerdo con el peronismo no significó, sin embargo, un apoyo incondicional a la gestión de gobierno de Frondizi. El incremento salarial del 60%, la Ley de Asociaciones Profesionales (reclamada por los sindicalistas peronistas) y la promulgación de la Ley de Amnistía para los dirigentes justicialistas no fueron suficientes para detener el conflicto social. La intensidad del proceso inflacionario determinó que el aumento salarial fuera rápidamente absorbido por el aumento de precios. Huelgas, tomas de fábricas y movilizaciones fueron una práctica constante desde la asunción al gobierno del Dr. Frondizi. Como consecuencia del aumento de la conflictividad social, se multiplicaron los planteos y los intentos de golpes militares, muchos de los cuales fueron apoyados por algunos de los partidos de la oposición. En este escenario, la búsqueda de soluciones para los más pobres vuelve a ser postergada. La agenda de gobierno estaba colmada con temas “más calientes”.

Las ideas que animaban a Frondizi tampoco favorecían la inclusión de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Su apuesta central era el desarrollo de la economía, desarrollo que garantizaría más puestos de trabajo y mejoras en el salario y permitiría terminar con los ciclos de *stop and go* característicos de la economía de esos años, que desencadenaban un persistente proceso inflacionario y deterioraban

10 En 1956, debido a desacuerdos políticos, en especial por la posición a tomar frente a la proscripción del peronismo, se rompe la Unión Cívica Radical y se constituyen dos partidos: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), liderada por Arturo Frondizi, y la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), encabezada por Ricardo Balbín.

los salarios de los trabajadores. La política de Frondizi en el campo de lo asistencial podría caracterizarse como una política por *default*, una vez que se consiguiera el desarrollo de la economía. No se consideraba necesario que hubiera un Estado social que protegiera a los “pobres”.

Pero faltaría a la verdad si no proclamara esta verdad fundamental: sólo podremos proteger la salud pública en forma adecuada si tenemos los medios imprescindibles y estos sólo los tendremos mediante el desarrollo económico. En este sentido estoy persuadido de que al surgir un nuevo pozo de petróleo o instalarse un alto horno o terminarse un dique se estarán construyendo en este o en cualquier otro lugar del país los cimientos de una vivienda, de una escuela o de un moderno hospital (Presidencia de la Nación, 1960: 40).

Consecuentemente con esta línea de pensamiento, no se planteaba tampoco la implementación de un seguro de desempleo.

En un país de fábricas no es necesario un seguro de desempleo. El punto central era el desarrollo. En este punto, la Argentina se diferenciaba de la socialdemocracia europea. Ellos podían distribuir porque ya habían acumulado, ya eran países desarrollados. Acá había que construir no sólo el capitalismo sino también la Nación. Perón no se había preocupado por construir caminos. La justicia social es igual a salarios altos, dignidad del trabajador, creación de hospitales y escuelas (entrevista a Alfredo Allende, ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, abril de 2005).

Esta política por *default* se expresa también en las funciones que se le atribuyen a la Dirección Nacional de Asistencia Social. Como organismo que debe amparar a todas las personas “que por causas fortuitas o accidentales se vean privadas de los medios indispensables de vida o incapacitadas para obtenerlos”, se asigna a la Dirección la tarea de distribuir los bienes transferidos al Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública (entre los cuales se encontraban los provenientes de la Fundación Eva Perón) a aquellas personas que no tengan los medios necesarios para vivir. La ayuda no se limitaba a las personas sino que se extendió a entidades de asistencia social públicas o privadas. Se estipuló que las entregas tendrían un límite de 20 mil pesos moneda nacional a las personas o grupos familiares y de 100 mil por entrega a instituciones públicas o privadas de asistencia social. Vale decir que esta Dirección, siguiendo las huellas dejadas por la vieja Sociedad de Beneficencia y la Fundación Eva Perón, más que diseñar una política para el conjunto, adopta una estrategia caracterizada por la atención de caso por caso.

Si bien no contamos con información sobre los recursos asignados a la Dirección Nacional de Asistencia Social, suponemos que su destino no fue diferente al del resto del sector salud que tenía serios problemas económicos para atender las necesidades.

El desfinanciamiento del sector salud ya había sido planteado por el ministro Carrillo en 1952. De allí en más, la escasez de recursos que contaba el sector público habría de volverse un fenómeno recurrente en el escenario económico nacional, forzando respuestas como las siguientes: contracción lisa y llana del gasto público en salud, intentos de arancelamiento de los servicios brindados por el hospital público, proyectos y acciones concretas de transferencia de hospitales públicos nacionales a la órbita provincial y municipal, creciente aceptación del papel que las entidades privadas de atención médica pueden cumplir como prestadores de servicio (Katz y Muñoz, 1988: 106).

Mientras el gobierno apostaba al desarrollo de la industria para salir del subdesarrollo y convertir a la Argentina en un país con una economía pujante y competitiva a nivel mundial, en el Parlamento proliferaban tanto los pedidos de subsidios para organizaciones encargadas de la asistencia como los de pensiones gratificables, fundamentados en el estado de necesidad de las personas. La cuestión de la pobreza estaba presente, pero la solución prevista era, otra vez más, “caso por caso” para garantizar la subsistencia.

La posibilidad de que los legisladores otorgaran pensiones gratificables estaba instituida en la Constitución de 1853 a aquellos empleados de la administración que “hubieron servido bien”. No significaba el reconocimiento de un derecho, sino que se premiaba la lealtad personal del beneficiario con el legislador que adjudicaba la pensión. A fin de mantener el vínculo de “lealtad”, el beneficio debía renovarse periódicamente y era compatible con la percepción de otros haberes. Utilizando conceptos caros a la Sociedad de Beneficencia, también ahora la mayor parte de los pedidos estaba destinada a los pobres merecedores, los más virtuosos. Se argumentaba que las personas por las que pedían las pensiones habían sido “fieles servidores” del Estado y que por esa razón merecían un reconocimiento, aunque ya tuvieran un beneficio previsional al igual que sus hijos/as y esposas por haberlos acompañado y apoyado en este servicio o atendido en los momentos de enfermedad. Los fundamentos expuestos por el diputado Ruperto H. Godoy para el pedido de una pensión gratificable para la esposa de quien fuera ministro y miembro del Superior Tribunal de la provincia de San Juan ilustran esta postura.

Pienso que la gratitud hacia aquellos servidores que han prestado señalados servicios a la República, a través de largos años de dedicación en pos de obras que perduran y la benefician, es procedente manifestarla hacia sus familiares como un merecido homenaje a quienes han servido eficientemente a la Nación (Congreso de la Nación, 1964b: 5659).

Acorde con esta orientación, un diputado de la Unión Cívica Radical de Pueblo (UCRP), Pedro Luis Marconato, solicitó en la misma sesión que se instituyera, como en los viejos tiempos de la Sociedad de Beneficencia, un premio a la virtud. En su proyecto, pide que se establezcan dos premios anuales de 100 mil pesos moneda nacional para ser destinados a las madres viudas que se hayan distinguido en el sostenimiento del hogar y educación de sus hijos sin otro apoyo que su esfuerzo personal.

Siendo la familia el elemento básico de nuestra organización social, es natural y lógico que el Estado tome sobre sí la obligación de premiar anualmente a un par de mujeres que, entre otras, han sabido dignificar su maternidad haciendo honor a las tradiciones morales de las madres argentinas, volcando en sus hijos la infinita ternura de su corazón y manteniendo en alto a costa de sufrimientos y sacrificios el concepto más puro de la dignidad y el amor, como expresión y síntesis de un apostolado pleno de significación universal (Congreso de la Nación, 1964b: 5660).

Esta manera de concebir las políticas sociales estaba más en línea con una concepción liberal que con las ideas que inspiraron el Estado benefactor europeo. Dicha concepción también se expresa en el rol prescindente que, para muchos diputados, debía jugar el Estado en la provisión de servicios sociales. Es que la experiencia de la Fundación Eva Perón y el acendrado antagonismo contra el régimen peronista alimentaron las sospechas de utilización del Estado para fines partidarios. Así lo expresaron los diputados de la UCRP Emilio Mihura y Reinaldo Elena en los fundamentos del proyecto presentado en agosto para pedir subsidios para la Sociedad de Damas de Caridad de San Vicente de Paul.

De sobra es conocido –por recientes experiencias– que la ayuda social que se verifica a través de organismos estatales o semiestatales puede convertirse en un instrumento de demagogia partidaria. Por ello propiciamos este subsidio para que el Estado, con los fondos propios de la comunidad, contribuya al sostenimiento de la tarea realizada pero no tenga en sus manos la facultad de indicar quiénes pueden y quiénes no pueden recibir los beneficios según respondan o no a las ideologías predominantes (Congreso de la Nación, 1960: 1607).

La creación de Caritas, que se instala en Argentina en 1956, refuerza esta idea de que son las organizaciones no gubernamentales, en especial las católicas, las que deben hacerse cargo de la asistencia a los más humildes. No es de sorprender, entonces, que el gobierno de Frondizi, continuando con el legado de la Revolución Libertadora, devuelva la personería jurídica a la Sociedad de Beneficencia.

En este clima de ideas, son pocas las acciones que el gobierno de Frondizi pone en marcha en el campo de la política asistencial. Una de ellas es la reforma al Consejo Nacional del Menor, creado en 1957. De acuerdo con su propuesta, el organismo, que ahora se llamaría Consejo Nacional de Protección al Menor, sería un ente federal destinado a ocuparse no sólo de los menores abandonados o con alguna anomalía determinada, sino que intentará establecer un régimen general para todos los menores. El nuevo Consejo se aprueba en 1959 (Ley 15244). Otra de las acciones de este gobierno en el campo de la política social fue la creación, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, de la Dirección Nacional de la Mujer, destinada fundamentalmente a atender a la mujer que venía del interior a buscar trabajo, y de la Dirección de Aborígenes para “asistir a cerca de 200 mil aborígenes en estado de abandono. Si se pretendía construir caminos y hacer explotaciones económicas, estos indígenas deberían ser incluidos. Por lo tanto era necesario poner escuelas, hacerles conocer el idioma” (entrevista a Alfredo Allende, ministro de Trabajo de Arturo Frondizi, abril de 2005).

Mientras que la concepción imperante sobre la política hacia la pobreza estaba más cercana a la caridad o la beneficencia que a una política pública que enfrentara realmente el flagelo, la variedad y magnitud de los problemas ameritaban una intervención más enérgica y de otro tipo de parte del Estado.

Las tasas de mortalidad infantil de algunas provincias seguían siendo dramáticamente altas, incluso para parámetros latinoamericanos. En 1961, en Catamarca, Jujuy, Neuquén, Río Negro y Salta las tasas eran superiores al 100 por mil (101,2; 133,1; 120,3; 100,1 y 100,7, respectivamente) mientras que el promedio nacional alcanzaba el 59,1. La tasa más baja era la de la Ciudad de Buenos Aires, de 39,8 por mil (Ministerio de Bienestar Social, 1970). La vivienda, que como ya vimos constituía un problema de larga data, se agudizó con las migraciones internas y la aparición de las villas miserias. Son muchos los proyectos de ley que se presentaron para resolver el problema, incluso el de creación de un Consejo Federal de la Vivienda, pero ninguno de ellos prosperó. Incluso la grave cuestión social que significaban las villas miserias no llegó a constituir una prioridad para el gobierno nacional (Yujnovsky, 1984).

Si el desarrollo económico iba a solucionar estos problemas, tal como lo soñaba el presidente Frondizi, no hubo tiempo para probarlo. En las elecciones de marzo de 1962, el triunfo del peronismo en nueve distritos –la UCRI en seis y la UCRP sólo en Córdoba– fue el principio del rápido fin de su gobierno. La condición de armar un gabinete de coalición impuesto por el Ejército y la Fuerza Aérea para mantenerse en el cargo no se pudo cumplir. La UCRP, la Democracia Cristiana, la Federación de Partidos de Centro y el Partido Socialista Democrático no aceptaron la invitación. Ante esta negativa, el 28 de marzo las Fuerzas Armadas deponen a Frondizi, dejando en su reemplazo a José María Guido, que en ese momento era el presidente del Senado.

Un año más tarde se convoca a elecciones manteniendo la proscripción del peronismo. Es ahora el turno de la UCRP. El 12 de octubre de 1963, Arturo Illia, su candidato, gana las elecciones con un escaso 22% de votos, ya que los peronistas deciden abstenerse. En su primer mensaje a la Asamblea Parlamentaria anunció que había llegado la hora de “la gran revolución democrática, la única que el pueblo quiere y espera. Todas las fuerzas políticas argentinas participan desde hoy, en mayor o menor medida, en el gobierno de la cosa pública. Este hecho de suyo significativo compromete la responsabilidad del conjunto” (Sánchez, 1984: 9). Este llamado a la convivencia democrática no fue escuchado. A pocos meses de asumir el nuevo gobierno, las huelgas estaban a la orden del día. A comienzos de 1964, la Confederación General del Trabajo (CGT) anuncia un plan de lucha que consistía en la ocupación de más de 10 mil fábricas. La enemistad de los dirigentes peronistas hacia el gobierno se profundizó con la sanción de la Ley de Asociaciones Profesionales. Este proyecto, a diferencia del sancionado por el anterior gobierno de Frondizi, intentaba romper la unidad sindical férreamente defendida por los dirigentes sindicales peronistas. Ni siquiera la promulgación de la Ley del Salario Mínimo, Vital y Móvil o la fijación de precios máximos para algunos artículos de primera necesidad, para defender el salario real ante el crecimiento de la inflación, hicieron retroceder a los sindicalistas. Entre el 21 de mayo y el 24 de junio, los obreros ocuparon más de 11 mil establecimientos industriales. En algunos círculos gubernamentales prevaleció la idea de que la CGT había combinado su plan con la organización de un golpe militar. Durante el año 1965 continuaron las huelgas y reclamos gremiales: las empresas de servicios públicos como las de teléfono, los puertos y servicios aéreos, Correos y Telecomunicaciones, Dirección General Impositiva y ferrocarriles tuvieron que interrumpir su actividad en distintas oportunidades. A la amenaza que significaba para la gobernabilidad la proscripción del peronismo se sumó la del comunismo, con la aparición de un foco guerrillero en el norte del país y las protestas, cada vez más

radicalizadas, de los estudiantes. Así la competencia, en el plano de las ideas, se hacía cada día más dura. Aparecieron en los extremos del espectro ideológico palabras como *cambio revolucionario*, *explotación* o *liderazgos fuertes* (Smulovitz, 1993).

En este escenario extremadamente complejo, la administración radical intentaba mantener el orden social e impulsar el desarrollo de la economía. Para el logro de tales objetivos, el gobierno confiaba en organismos estatales de planificación como el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), creado en los años del gobierno de Frondizi. En la concepción del gobierno –que apostaba al desarrollo del mercado interno y a mejorar la distribución implementando políticas keynesianas (Romero, 1994: 201)–, el Estado debía cumplir un rol activo en la planificación y elaboración de políticas públicas. Para ello resultaba necesario contar con estadísticas, con información sistemática sobre la situación sociolaboral del país. Así, en esos años comienzan a elaborarse las primeras cifras oficiales sobre desempleo. En 1964, el CONADE presentó el Plan Nacional de Desarrollo (1965-1969). En el capítulo dedicado a las políticas sociales (que comprende vivienda, educación y salud) no sólo se hace un diagnóstico de la situación de estas áreas, sino que también se plantean metas a cumplir.

La más notoria de las acciones del gobierno en el campo médico-asistencial fue la Ley de Medicamentos (enero de 1964), conocida como la Ley Oñativia¹¹. Pero no fue el único intento de innovación del gobierno. Fiel a su creencia de que para gobernar es necesario planificar, el ministro de Asistencia Social y Salud, Arturo Oñativia, elaboró un programa de acción de cuatro años (1966-1970) en el que se analizaban las capacidades y deficiencias del Ministerio y la situación de la salud de los argentinos y se presentaban propuestas tanto en el campo de la salud como en el asistencial. Son varias las novedades que trae este documento en el área de las políticas asistenciales.

Por primera vez, se define un campo específico para las políticas sociales desde la óptica del bienestar de la población.

La política social que es la materia específica que debe desarrollarse desde este Consejo supone realizaciones tendientes a obtener niveles máximos de bienestar en nuestro pueblo. Pero si pensamos en la amplitud y diversidad de acciones que implica este campo, desde la política demográfica con sus consecuencias sociales (habitación, trabajo, desempleo, polarizaciones

11 De acuerdo con la misma, se facultaba al Poder Ejecutivo la regulación de los precios de los medicamentos, en consideración a que su venta estaba condicionada por las necesidades de la población y, en consecuencia, su comercialización no podía estar sujeta a la ley de la oferta y la demanda, de la libre competencia y de la libertad contractual.

demográficas, migraciones internas, etc.), la protección a los núcleos familiares, la aguda cuestión de la minoridad y los desajustes psicológicos y sociales de la adolescencia, la educación, la salud, los problemas del trabajo y la seguridad social, la educación y rehabilitación de los ciegos, las implicancias socioeconómicas de la vida urbana y tantas otras, es sensato pensar que desde este sector del Ministerio tenemos problemas específicos que resolver y que, por otra parte, muchos de ellos comparten jurisdicciones comunes con otras disciplinas y organismos oficiales y privados. Estamos obligados, entonces, a la coparticipación de responsabilidades, a la colaboración estrecha y a la permanente inquietud de ser partícipes de intervenir en el bienestar del hombre argentino y del desarrollo de las comunidades que él constituye e integra (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622).

Esta definición implicó cambiar el rumbo de la política, en su orientación, en la definición del beneficiario y en la participación de distintos actores en la gestión de los programas. Mientras que la Sociedad de Beneficencia distinguía entre pobres merecedores y no merecedores, la Fundación Eva Perón consideraba que su tarea era “dignificar” a los humildes y Frondizi confiaba en el desarrollo, el gobierno presidido por Illia comenzaba a hablar de mejorar los niveles de bienestar a los “que tienen derecho el individuo, los grupos y las comunidades” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 622). Para lograr este objetivo de bienestar que suponía tener en cuenta no ya la mera satisfacción de necesidades básicas, el gobierno convoca a la comunidad. En el nuevo diseño institucional propuesto, si bien el Estado nacional estaba llamado a desempeñar un papel clave en la planificación de las acciones tendientes al bienestar, se incluía la participación de distintos organismos y niveles gubernamentales así como organizaciones de la sociedad civil.

En segundo lugar, y en coincidencia con lo anterior, el gobierno se plantea la jerarquización tanto del área como de los profesionales de la asistencia social.

La organización y desarrollo de la comunidad para hacerla partícipe de los problemas que nos son comunes no puede ser el esfuerzo del trabajador o asistente social disperso en diversas direcciones técnicas o integrando programas aislados, sino que ha de ser el resultado de una planificación del bienestar que responda a una política general del Ministerio y que coordine acciones sanitarias sociales, comprometiendo a todos los sectores en la técnica de la organización y desarrollo de la comunidad (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 623).

¿Cuáles fueron las acciones que llevó a cabo el gobierno para poner en marcha sus propuestas? Pocos días antes de la asunción del Dr. Illia a la Presidencia de la Nación, el gobierno encabezado por José María Guido crea el Consejo Nacional de Asistencia Social¹² en reemplazo de la Dirección Nacional de Asistencia Social como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y autarquía financiera. Estaría integrado por un presidente y once consejeros designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, el que los elegiría a su vez de una lista elaborada por instituciones religiosas y organismos públicos con finalidades de bienestar social y entre personas que acreditaran reconocida actuación en obras destinadas al bienestar de la comunidad. Las funciones que le fueron asignadas no innovaban demasiado respecto de las acciones que en su momento le fueron encomendadas a la Dirección Nacional de Asistencia Social: la prevención y asistencia de los estados de necesidad individuales y colectivos; el fortalecimiento de las aptitudes individuales para la solución de las necesidades sociales de las personas y las familias; el robustecimiento del núcleo familiar; la protección de las madres desamparadas, ancianos, disminuidos físicos y sensoriales; la prevención y readaptación social de las víctimas de toxicomanía, alcoholismo, prostitución o desviaciones sexuales; el encauzamiento y coordinación de los esfuerzos públicos y privados destinados a satisfacer los estados de necesidad individuales y colectivos; la promoción de los sentimientos de solidaridad y cooperación de los integrantes de la comunidad.

En octubre de 1964, el Poder Ejecutivo decide intervenir el Consejo y eleva al Congreso de la Nación un pedido para derogar el Decreto Ley 8924. La principal objeción era que un organismo descentralizado impedía la realización de tareas conjuntas y duplicaba esfuerzos –observación que refleja la preocupación por consolidar un Estado ordenado en el que, para que funcione de manera planificada, debe fortalecerse su administración–. Sin embargo, hubo de pasar casi un año antes de que la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública de la Cámara de Diputados tratara el pedido del Ejecutivo. Es recién el 29 de octubre de 1965 que el Congreso de la Nación deroga la autarquía del Consejo Nacional de Asistencia Social.

En enero de 1965 se había designado al Dr. Sergio Provenzano como interventor del Consejo, intervención que le imprimiría al organismo un mayor dinamismo y una orientación acorde con la política del Ministerio. El Consejo debía constituirse en el órgano técnico del

12 Se trata del segundo intento por crear este organismo. El primero había sido en junio de 1957, cuando se aprobó la estructura del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública. Por distintas circunstancias no se puso en marcha.

Estado que posibilitara la instauración de un régimen de seguridad social previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

Para cumplir con estos propósitos se decide una reorganización del organismo. Además de un Comité de Coordinación, Programación y Evaluación, se conformaron distintos departamentos: uno de casos individuales que se ocuparía de la ayuda directa, los subsidios, la orientación laboral y casos especiales, los hogares e institutos para ancianos, no videntes, niños y adultos; otro de servicios especiales encargado de administrar los talleres de producción para no videntes, una editora nacional de braille, una biblioteca y una división de estadística. Junto con estos departamentos, de orientación más tradicional, se organizaron otras dos divisiones: el Instituto de Servicio Social para la formación de técnicos y el Departamento de Bienestar Social.

Si bien en los años de Frondizi ya se había creado el Instituto de Servicio Social, la propuesta del ministro Oñativia fue convertirlo en un organismo de capacitación superior, siguiendo los Cursos Nacionales e Interamericanos de Administración del Programa de Bienestar Social de la Organización de Estados Americanos (OEA). Coincidentemente, el Poder Ejecutivo elevó al Congreso de la Nación, en julio de 1964, un proyecto de ley sobre el ejercicio de la profesión de asistente social, con el fin de reconocer y jerarquizar la formación de profesionales del servicio social, “elementos vitales en la preparación y aplicación de programas generales de desarrollo de la comunidad” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 755). Se comienza así a pensar que un Estado moderno necesita de una burocracia especializada y capacitada que participe en cursos organizados por organismos internacionales.

La segunda “novedad” es la creación del Departamento de Bienestar Social que constaba de tres divisiones: Investigación y Catastro, Registro, Asesoramiento y Control de las Instituciones y, finalmente, Organización y Desarrollo de la Comunidad. Incorporar una instancia destinada a la investigación significaba un avance en relación con las viejas prácticas asistencialistas. Pero es la sección de Organización y Desarrollo de la Comunidad la que expresa mejor el impulso innovador del gobierno: allí se diseñaban los programas vinculados con la vivienda, salud, educación y recreación, y se coordinaban y gestionaban las acciones con distintos organismos del Estado y actores de la sociedad civil¹³. Su

13 A modo de ejemplo de cómo funciona este nuevo tipo de intervención, podemos observar la experiencia que desarrolló el Ministerio en Villa Zagala, partido de San Martín, donde se estaban poniendo en marcha: cooperativas de vivienda en coordinación con el BID; guardería infantil; escuela primaria en coordinación con la Municipalidad de San Martín; centro de salud construido por la comunidad; pista de cemento para reuniones recreativas; instalación de baños públicos y bombas; organización del barrio La Esperanza en terreno cedido por el Consejo Nacional de Asistencia Social liberando el de la cooperativa de las

propuesta de trabajar desde la comunidad, con distintos actores locales, emprendiendo acciones que responden a las necesidades locales con una mirada integral sobre la problemática puede ser considerada como un antecedente a las actuales políticas de desarrollo local.

Los cambios tanto en la concepción de las estrategias de intervención como en la definición de la pobreza no fueron privativos del Poder Ejecutivo. En esos años comienzan a escucharse otras voces, tanto de partidos políticos como de organizaciones de la sociedad civil, que denotan preocupación por las condiciones de vida de una buena parte de la población y que proponen nuevas soluciones a la cuestión social.

Una de estas voces fue la de la CGT. Esta organización, que históricamente se limitaba a la defensa de los intereses de sus afiliados, publica un documento en el que reclama por la situación de los 700 mil habitantes de las villas miserias.

Sólo en el Gran Buenos Aires existen 120 villas. Las condiciones de vida son miserables: faltan las cosas indispensables para poder vivir humanamente. Por ejemplo, de las 14 villas instaladas en Avellaneda, el 53% de las viviendas –construidas de latas, maderas y cartones– se compone de 1 sola habitación, el 40% posee 2 y el 7% consta de 3 piezas. El 91% no tiene luz eléctrica. Siguiendo el caso de Avellaneda, solamente trabaja el 32% de sus habitantes y de cada grupo familiar lo hace el 1,3% de sus miembros. Referente a los ingresos, en el momento en que se hizo el estudio, no alcanzaban a los 3 mil pesos mensuales para las mujeres y menores. En cuanto a los varones el 40% ganaba 4 mil pesos, un 42% entre 4 mil y 6 mil pesos, y sólo el 18% ganaba más que esta cifra. En ese momento, el ingreso para la familia tipo era superior a los 18 mil pesos (CGT, 1964: 24).

En el recinto parlamentario se presentaron diversas propuestas. A los reclamos por el incumplimiento del Estado de los subsidios asignados a instituciones destinadas a brindar asistencia, como el Patronato de la Infancia, se sumaron las voces de aquellos que señalan las consecuencias que acarrea para los sectores más vulnerables de la población el

viviendas; y extensión de cañería por nuevos grifos. Incluso, se discute en un comité planificador de asistencia médico-social la constitución de centros de bienestar social en distintas ciudades del interior; un centro modelo de bienestar social, en el que se coordinarán acciones de salud, servicio social, unidades recreativas, talleres de capacitación manual y cocina dietética, y que serviría como efecto de demostración de las técnicas destinadas a desarrollar la cooperación de los individuos y grupos en el bienestar colectivo.

carecer de un organismo con capacidades y recursos para desarrollar políticas que se hagan cargo de la cuestión social.

Las propuestas apuntaban, en su gran mayoría, a la creación de organismos de una jerarquía institucional mayor que la Dirección Nacional, con atribuciones y orientaciones distintas a la de este organismo. El diputado de la UCRI, Dante Tortonese, al proponer organizar una Subsecretaría de Asistencia Social dependiente del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, señalaba la situación de indefensión en que se encontraba buena parte de la población al no contar con un organismo que se ocupara de sus problemas.

Frecuentemente, ante solicitudes diversas, los legisladores nos encontramos inermes ante múltiples peticiones. Unas veces es el hombre de la calle el que nos solicita una suma para que atienda a su padre anciano. Otras veces es la madre desesperada quien tiene un menor impedido, débil o atrasado mental la que solicita auxilio, otra es el anciano que quiere ser provisto de ropas, medicamentos, etc., y el resultado es el mismo, el legislador debe recurrir a terceros, obras privadas u otros medios, para resolver problemas que debieron y deben ser resueltos de antemano (Congreso de la Nación, 1966: 1177).

Ese estado de indefensión existía pese a las miles de organizaciones de la sociedad civil –que según este diputado eran más de 8 mil– que decían ocuparse de estas poblaciones con resultado diverso: algunas realizan una labor meritoria pero otras por razones distintas no pueden cumplir su cometido.

Razones semejantes (la situación de abandono y miseria en que se hallan muchas familias) son las que aduce el diputado socialista Alfredo Palacios al proponer la creación de un Servicio Nacional de Protección a la Maternidad e Infancia que sustituya la vieja Dirección de Maternidad e Infancia. Otros propusieron la creación de consejos, tanto para la atención de las mujeres y niños como de ancianos, o la creación de centros de protección a la infancia en las llamadas “villas de emergencia” para prevenir las enfermedades infantiles y evitar las consecuencias de la mala alimentación.

La figura del seguro social apareció en las distintas propuestas presentadas. Alfredo Palacios, quien en la década del treinta había propuesto la creación de una Caja de Maternidad, alerta sobre la crítica situación financiera de este organismo y propone en su lugar un Seguro Social de Maternidad (para la trabajadora, esposa de trabajador e hijo de dos años) que otorgue protección integral a la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio y al niño durante sus dos primeros años de vida. En este mismo sentido, el diputado Coggiola del Movimiento

de Intransigencia y Renovación (MIR)¹⁴ presenta un proyecto sobre la creación de un Seguro Obligatorio de Maternidad. La creación de un Servicio Nacional de Salud de carácter universal para asegurar la atención médica integral a aquellos sectores de la población incapacitados de procurársela íntegramente a sus costas fue propuesta por diputados de distinta extracción política. Un grupo de ellos planteó la creación de una Dirección Nacional de Servicio y Planificación del Empleo, entre cuyas funciones estaba la de organizar una bolsa de trabajo para desempleados así como una oficina de orientación profesional. Esta Dirección debía coordinar su labor con el Seguro Nacional de Desempleo, otra iniciativa presentada por los socialistas (propuesta de los diputados del Partido Socialista Democrático Luis Fabricio Schaposnik, Américo Ghioldi, José E. Rozas y Juan Antonio Solari) (Congreso de la Nación, 1964a: 2508).

Esta proliferación de propuestas de seguros contra distintos riesgos responde al clima de la época. En esos años (1964-1965) se realizan el III y IV Congreso Nacional de la Seguridad Social, convocados por el Consejo Federal de la Seguridad Social (COFESE), en los que se propone el establecimiento de un Código de la Seguridad Social. En diciembre de 1965 tuvo lugar el VII Congreso Argentino de Medicina Social. En esa ocasión, el ministro de Asistencia Social y Salud aseguró que el gobierno estaba dispuesto a posibilitar la implementación de un seguro social “que respete todos los principios ya suficientemente enunciados por los organismos profesionales, nacionales e internacionales sobre los que existe acuerdo y que cumpla con los requisitos de estar técnicamente elaborado, que pueda experimentar previamente su factibilidad financiera y que logre la adhesión de todos los sectores interesados y su decidida cooperación” (Ministerio de Asistencia Social y Salud, 1966: 352).

Parecía entonces que había llegado el momento para la puesta en marcha de intervenciones innovadoras para enfrentar la pobreza. Por una parte, las intervenciones alternativas propuestas se basaban en una concepción de la cuestión social que no responsabilizaba a las personas por su situación, sino que consideraba que esta se debía a los servicios deficientes, las escasas oportunidades que brindaba el mercado de trabajo y/o una ineficiente red de protección social.

Por otra parte, aumentaba la visibilidad de la pobreza en un momento en que, paradójicamente, la posibilidad de un rápido ascenso social aparecía como un rasgo distintivo de la sociedad argentina. Es que, si bien es cierto que algunos lograban mejorar su situación social con respecto a la de sus padres, una buena parte de los argentinos carecía de servicios básicos y de una vivienda digna, y menos de la mitad

14 El MIR surge de un desprendimiento de la Unión Cívica Radical de la Argentina, creada en 1945.

de la población en condición de acceder a un beneficio provisional había logrado su jubilación (Feldman et al., 1988).

Otro documento publicado por la CGT señala, con admirable precisión, la condición de marginalidad en que se encontraban los habitantes de las villas miserias.

Sin embargo, hay un problema tanto o más importante que el anterior: la marginalidad social de estas poblaciones; representan verdaderas estructuras socioculturales diferenciadas, enquistadas dentro de los conglomerados urbanos. En ellas no predominan los patrones de la vida rural, pero tampoco los del medio circundante, de allí que el resultado sea esa marginalidad a que hacíamos referencia. Su perdurabilidad en el tiempo, la semejanza de las condiciones de vida, la acción de agentes e instituciones (comisiones de fomento, grupos religiosos), que llevaron a estas poblaciones a organizarse en forma segregada para hallar una solución a sus problemas, tuvieron el paradójico resultado –entre otros muchos positivos– de convertir a esas poblaciones en núcleos ecológicos estables más que en un fenómeno transitorio. En la medida en que todo esto se dio, se convirtieron en sistemas sociales separados, inmersos o rodeando a las grandes ciudades. A pesar de la hibridez de sus culturas, estas suelen lograr permanencia y sobrevivir como tales por mucho tiempo, dentro de las áreas urbanas. Esto explicaría en gran parte esa tendencia a perdurar en su situación que muestran estas poblaciones y su resistencia a cambiar (CGT, 1965).

Visibilidad de la pobreza, aparente consenso acerca de cuáles eran las causas que la provocaban y las estrategias de intervención, ¿había llegado, entonces, el fin de “los premios a la virtud” o de los Campeonatos Evita? ¿Se podía pensar ahora en la implementación de una estrategia como la que planteaba el gobierno y que reclamaban algunos diputados? ¿Qué obstáculos se presentaban para esta renovación de las políticas asistenciales?

Los obstáculos eran muchos. La herencia de la vieja estrategia de intervención pesaba a la hora de poner en marcha una política más acorde con las necesidades de la población. El Ministerio de Asistencia Social y Salud que recibió el gobierno radical era un organismo desquiciado, desorganizado y, como los propios funcionarios declaraban, “anacrónico”. En segundo lugar, los recursos asignados a la asistencia social en el presupuesto nacional eran más que escasos para la tarea que el Ministerio quería emprender: no superaban el 0,3% del total del PBI. En tercer lugar, no se logró la incorporación de estas cuestiones en la agenda de gobierno. Si bien fueron muchos los proyectos de ley que se

presentaron en la Cámara de Diputados, la mayor parte de ellos no logró ser discutida en el recinto: pasaban a las distintas comisiones y allí fueron quedando hasta que un nuevo golpe de Estado depuso al presidente Illia. Así, una vez más, reaparece el mayor obstáculo que siempre enfrentó el Estado argentino para poner en marcha una propuesta innovadora en el campo de la asistencia social: la fragilidad del Estado de derecho. El golpe militar que derroca a Illia (1966-1973), autodenominado Revolución Argentina, también intentará implementar un proyecto propio, fundar con la creación del Ministerio de Bienestar Social una nueva institucionalidad que tampoco estuvo destinada a durar.

REFLEXIONES FINALES

En esta trayectoria errática de las políticas asistenciales, de agencias gubernamentales que se crean y se cierran, de programas que se ponen en marcha y se discontinúan, los problemas de los más pobres no lograron colocarse en un lugar destacado de la agenda de gobierno. Mientras que en otros países con regímenes democráticos más asentados las acciones a favor de los más pobres eran una manera de atraer votantes, en los diez años que siguieron a la caída del peronismo, la confrontación política en Argentina condicionó el tránsito de estas políticas por otros caminos. El partido de mayor caudal electoral, el que concitaba la adhesión de los más pobres, estaba proscripto, y proponer soluciones a los problemas de los pobres desde otros espacios políticos tampoco garantizaba su apoyo.

Mientras que los pobres no encontraron ninguna voz que se hiciera cargo de sus reclamos, el movimiento obrero organizado se convirtió, en esos años, en un actor de gran protagonismo. La amenaza al orden social fue un arma de la que disponían y que utilizaron para exigir el cumplimiento de los derechos sociales de sus afiliados sin demostrar demasiada preocupación por hacer extensivo este reclamo a los grupos que iban quedando en los márgenes. De ahí que la política asistencial y el sistema de protección social de los trabajadores transcurrieran por caminos divergentes.

En este escenario, la impronta puesta por las viejas sociedades de beneficencia se mantuvo. Un estilo de gestión en el que el Estado jugó un rol subsidiario y en el que la asistencia era entendida como la atención a las necesidades básicas de los distintos individuos –formulación de la cuestión social que, al invisibilizar la pobreza y dificultar la elaboración de una política acorde con las necesidades existentes, profundizó las penurias de los más vulnerables. Si bien al final del período estudiado aparece una concepción novedosa de la pobreza y de las políticas asistenciales, la irrupción de las Fuerzas Armadas en la arena política impidió su continuidad. A diferencia de lo que ocurría

en otras latitudes, en la que la asistencia a los pobres podía dar réditos políticos, en el caso de la Argentina *la política* fue un obstáculo para *la gestión de las políticas sociales*.

Es así que en el período analizado no se logró construir un dispositivo estatal capaz de poner en marcha una estrategia sostenible en el tiempo y con los recursos adecuados. Los pobres fueron los grandes olvidados de la política.

Los años que siguieron fueron aún políticamente más tormentosos. El gobierno militar de la autodenominada Revolución Argentina se vio obligado a llamar a elecciones, en las que se permitió la participación del Partido Justicialista. La vuelta, en 1973, del peronismo al gobierno con el propio Juan D. Perón a cargo de la Presidencia de la Nación no ayudó a reducir la conflictividad. La guerrilla –que había hecho su aparición en los sesenta y que con el llamado a elecciones en 1973 y la asunción del peronismo parecía haberse llamado a sosiego– reaparece. La represión de las llamadas “fuerzas del orden” y de grupos paramilitares se incrementó. Esta escalada de violencia culmina en 1976, con el golpe militar más sangriento de la historia argentina.

Cuando en 1983 Argentina logra recuperar la democracia, el gobierno encabezado por Raúl Alfonsín, proveniente de la UCR, se encuentra con un Estado desquiciado, débil, fragmentado y con una economía que, como consecuencia de una apertura indiscriminada, había perdido mucho de su poderío industrial. El tránsito a la democracia no fue fácil. Además de atender los problemas derivados del juicio a los comandantes responsables de la represión, el gobierno debía reencauzar la economía y dar respuesta a las crecientes demandas de la ciudadanía. En otras palabras, asegurar condiciones de gobernabilidad en un escenario político en el que la oposición no daba tregua: el gobierno de Alfonsín debió enfrentar trece huelgas generales. Pese a las múltiples y complejas dificultades, una de las primeras medidas del gobierno radical fue la puesta en marcha del Programa Nacional de Alimentación (PAN), para atender a las necesidades de las familias más vulnerables. Dicho programa alcanzó al 42% de los pobres estructurales (Golbert, 1996). El Programa fue suspendido en el momento en que, en medio de una crisis hiperinflacionaria, el contrincante político de Alfonsín, Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista, llega a la Presidencia de la Nación. En lugar del PAN, se puso en marcha otro programa: el Bono Solidario, que duró pocos meses.

En los noventa, el gobierno menemista pone en marcha una política económica inspirada en los designios neoliberales. Así, se abre la economía al comercio exterior, se establece la convertibilidad como política monetaria y se privatizan empresas estatales. El impacto social de

estas medidas se hizo visible inmediatamente: aumento del desempleo, informalidad, precarización del empleo y pobreza, desencadenando un proceso de exclusión social que aún es difícil revertir (Golbert, 2000).

Para enfrentar esta problemática, el gobierno nacional decide poner en marcha una serie de programas auspiciados y financiados por los organismos de crédito internacionales (Banco Mundial y BID). Esta política destinada a los más pobres se caracterizó por su volatilidad y por una fuerte discontinuidad de los programas implementados, que generó, además de despilfarro de recursos, frustración de los beneficiarios. Pero esta modalidad resulta aún más inexplicable porque no significó un cambio de estrategia: al discontinuar un programa, se lo sustituía por otro de características similares, todos ellos de baja cobertura. Por otra parte, un análisis de los programas muestra que, en muchos casos, existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los distintos programas (Golbert, 1997). En términos de recursos humanos, no se buscó fortalecer las capacidades institucionales del Estado. Por el contrario, como tradicionalmente ocurrió con la atención a los más pobres, fueron organizaciones no gubernamentales las encargadas de ejecutar la mayor parte de las acciones destinadas a este segmento. De tal manera que, cuando a fines de 2001 Argentina enfrenta una de las más graves crisis económicas, sociales y políticas, no contaba con políticas sociales adecuadas para enfrentar la dramática situación en que se encontraban millones de argentinos.

Pero, a diferencia de lo sucedido en años anteriores, la magnitud de la crisis hizo que “la cuestión social” ocupara el primer lugar en la agenda gubernamental. Los argentinos ya no podían desconocer que la mitad de su población se encontraba bajo la línea de pobreza, ni que un cuarto de su población económicamente activa estaba sin trabajo. Es así que, con el acuerdo de distintos partidos políticos, de los empresarios, los sindicatos y organizaciones sociales y religiosas, se pone en marcha un plan de ayuda a los jefes y jefas de hogares desocupados que en pocos meses llega a 2 millones de hogares y al que se le destina el 1% del PBI. En este caso, la política social prevaleció, al menos por un tiempo, sobre la política.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrenacci, Luciano; Falappa, Fernando y Lvovich, Daniel 2004 “Acerca del Estado de Bienestar en el peronismo clásico, 1943-1955” en Bertranou, Julián; Palacio, Juan Manuel y Serrano, Gerardo (comps.) *El país del no me acuerdo* (Buenos Aires: Prometeo).
- Aráoz Alfaro, Gregorio 1938 “La asistencia social de la infancia” en *Revista Demophylaxia* (Buenos Aires) N° 10.
- Bellmartino, Susana 1996 “Las obras sociales: continuidad y ruptura en la Argentina de los años cuarenta” en Lobato, Mirta (ed.) *Política, médicos y enfermedades* (Mar del Plata: Biblos).
- Boletín Oficial de la Nación* 1943 (Buenos Aires) 10 de noviembre.
- Boletín Oficial de la Nación* 1948 (Buenos Aires) 19 de octubre.
- Boletín Oficial de la Nación* 1957a (Buenos Aires) 11 de julio.
- Boletín Oficial de la Nación* 1957b (Buenos Aires) 11 de octubre.
- CGT-Confederación General del Trabajo 1964 *Hacia el cambio de estructuras* (Buenos Aires: CGT).
- CGT-Confederación General del Trabajo 1965 *La CGT en marcha* (Buenos Aires: CGT).
- Congreso de la Nación 1933 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo V, sesión del 29 de septiembre.
- Congreso de la Nación 1948 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo VII, sesión del 22 de diciembre.
- Congreso de la Nación 1960 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Reunión 28, sesión del 3 de agosto.
- Congreso de la Nación 1964a *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo IV, sesión del 12 de agosto.
- Congreso de la Nación 1964b *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo VIII, sesión del 30 de octubre.

- Congreso de la Nación 1966 *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados* (Buenos Aires: Honorable Congreso de la Nación) Tomo II, sesión del 16 de junio.
- Correa Luna, Carlos 1923 *Historia de la Sociedad de Beneficencia* (Buenos Aires: Sociedad de Beneficencia de la Capital).
- Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto Aldo 1988 *Maduración y crisis del sistema previsional argentino* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Golbert, Laura 1996 *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales* (Buenos Aires: CECE).
- Golbert, Laura 1997 *La protección al desocupado: una cuestión pendiente* (Buenos Aires: CECE).
- Golbert, Laura 2000 “Los problemas del empleo y las políticas sociales” en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* (Caracas) N° 3.
- Jaureguiberry, Luis María 1957 *El artículo nuevo (constitucionalismo social)* (Santa Fe: Librería Editorial Casellvi).
- Katz, Jorge y Muñoz, Alberto 1988 *Organización del sector salud: puja distributiva y equidad* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina/CEPAL).
- Lvovich, Daniel 2004 “Sindicatos y empresarios frente al problema de la seguridad social en los albores del peronismo”, mimeo.
- Ministerio de Asistencia Social y Salud 1966 *Política sanitaria y social: 12 de octubre de 1963-31 de diciembre de 1965* (Buenos Aires: Ministerio de Asistencia Social y Salud).
- Ministerio de Bienestar Social 1970 *Tasas de mortalidad infantil, jurisdicciones de Argentina, 1961/1970* (Buenos Aires: Ministerio de Bienestar Social).
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1934 *Primera Conferencia Nacional de Asistencia Social* (Buenos Aires: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).
- Plotkin, Mariano 1994 *Mañana es San Perón* (Buenos Aires: Ariel).
- Presidencia de la Nación 1960 “Mensaje del Presidente de la República al Honorable Congreso de la Nación”, mimeo.
- Romero, Luis Alberto 1994 *Breve historia contemporánea* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).

- Ross, Peter 1988 "Policy formation and implementation of social welfare in peronist Argentina, 1943-1955", mimeo.
- Sánchez, Pedro 1984 *La presidencia de Illia* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) N° 26.
- Smulovitz, Catalina 1988 *Oposición y gobierno: los años de Frondizi* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).
- Smulovitz, Catalina 1993 "La eficacia como crítica y utopía" en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires) Vol. XXXIII, N° 131, octubre-diciembre.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa 2002 "La democratización del bienestar" en Torre, Juan Carlos (dir.) *Nueva historia argentina* (Buenos Aires: Sudamericana) Tomo VIII.
- Yujnovsky, Oscar 1984 *Claves políticas del problema habitacional argentino* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano).

Carlos Larrea*

CRISIS, DOLARIZACIÓN Y POBREZA EN EL ECUADOR**

INTRODUCCIÓN

El Ecuador es un país de bajo desarrollo relativo en América Latina, con un ingreso por habitante equivalente al 43% del promedio latinoamericano, y una sociedad históricamente caracterizada por profundas inequidades sociales, étnicas y regionales. Los programas de ajuste estructural y promoción de exportaciones, aplicados a partir de 1982, no han logrado superar el estancamiento económico. Por el contrario, su costo social, en términos de incremento de la desigualdad social y persistencia de la pobreza y el desempleo estructural, ha sido elevado.

Este panorama se vio agravado por la crisis iniciada hacia 1998, cuando la convergencia de tres eventos negativos conllevó un pronunciado deterioro económico, una crisis social y un levantamiento popular que condujo la salida del presidente Mahuad en enero del año 2000. Los antecedentes fueron las inundaciones provocadas por el fenómeno del El Niño en 1998, el colapso de los precios del petróleo (principal producto ecuatoriano de exportación) en 1998 y 1999, y la crisis financiera internacional iniciada en el Sudeste Asiático en 1997, que repercutió en la quiebra de la mayor parte de los bancos privados del país en 1999 y 2000¹.

* Profesor de la Universidad Andina Simón Bolívar e Investigador del IEE.

** Esta ponencia sintetiza y actualiza los resultados del proyecto de investigación “Dolarización, crisis y pobreza en el Ecuador” realizado en el IEE con auspicio del programa CLACSO-CROP.

¹ La crisis asiática tuvo dos repercusiones negativas sobre la economía ecuatoriana. Por una parte, la contracción del Sudeste Asiático precipitó la caída de los precios del petróleo en 1998, y por otra, la masiva pérdida de confianza en los mercados emergentes condujo a la retirada de capitales y contracción del crédito internacional en América Latina.

En enero de 2000, en medio de una profunda crisis económica, el gobierno de Mahuad decretó la dolarización de la economía, convirtiendo al Ecuador en el primer país latinoamericano en eliminar su moneda nacional.

El objetivo principal de este artículo es analizar los efectos económicos y sociales de la dolarización y de la crisis en el Ecuador. Este trabajo fue elaborado en 2004 y revisado en 2006, y no se analizan los principales cambios ocurridos en los últimos años, que han alterado significativamente la coyuntura social, económica y política del país y también sus estrategias de desarrollo. Estas transformaciones son principalmente la elección del gobierno progresista de Correa, que ha ampliado el gasto social y ha renegociado los contratos petroleros aumentando significativamente la participación estatal, el alza sostenida en los precios del petróleo, principal producto de exportación del país, y la devaluación del dólar, que ha favorecido la competitividad internacional del Ecuador.

AJUSTE, CRISIS Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

Al cabo de 21 años de la aplicación de políticas de ajuste estructural y promoción de exportaciones en América Latina, inspiradas en el Consenso de Washington, la mayor parte de los países de la región no ha logrado superar la crisis económica desatada con la moratoria de la deuda externa mexicana en 1982. La recuperación observada a inicios de los años noventa fue corta, y ni el notable crecimiento de los volúmenes exportados ni la apertura comercial han conducido a la reactivación económica; el crecimiento alcanzado ha sido mínimo, con una tasa media regional de solamente el 0,3% anual entre 1980 y 2001 (CEPAL, 2000). La inestabilidad económica reciente –crisis mexicana en 1995, ecuatoriana en 1999 y argentina en 2001– ha agravado la situación.

Los resultados nacionales son heterogéneos. Por una parte, los países grandes e industrializados de la región (Argentina, Brasil y México) han alcanzado un moderado crecimiento de su ingreso por habitante, acompañado por una significativa expansión de su capacidad adquisitiva de las exportaciones por habitante. Algunos países intermedios y relativamente diversificados (Chile, Costa Rica, Colombia y República Dominicana) han logrado un crecimiento mayor en su ingreso por habitante, con un dinamismo algo menor en sus exportaciones. Finalmente, entre los once países restantes, que corresponden al 23% de la población regional, el ingreso promedio por habitante ha declinado y la capacidad adquisitiva por habitante de sus exportaciones en 2001 era apenas comparable a la de 1980. Estos países con resultados desfavorables, entre los que se encuentra el Ecuador, son generalmente pequeños o medianos, con economías predominantemente primarias y escasamente diversificadas. Los resultados pueden observarse en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Índices económicos de América Latina por grupos de países

Grupo de países	Índices 2001 (base 1980 = 100)		Población 2001	% Población
	Ingreso por habitante	Capacidad adquisitiva de las exportaciones por habitante		
Grandes*	109,7	278,5	302,5	61,8
Con mayor dinamismo**	137,8	187,2	72,2	14,8
Restantes***	85,6	102,2	114,4	23,4
Total	105,7	189,5	489,0	100,0

Fuente: Anuario estadístico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 1985; 1990; 1995; 2000).

* Argentina, Brasil y México.

** Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay.

*** Perú, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Haití, Nicaragua, El Salvador, Paraguay, Panamá y Honduras.

Al deslustrado desenvolvimiento económico se añaden la persistencia de la pobreza, el incremento de las desigualdades sociales y el repunte del desempleo estructural. Según la CEPAL (2004), la pobreza continúa siendo masiva en la región, afectando a 221 millones de personas en 2002, equivalentes al 44% de la población, y su incidencia ha aumentado desde 1980, cuando alcanzaba al 40,5% de la población, equivalentes a 136 millones de personas. La desigualdad social en América Latina, considerada la más alta del mundo, ha aumentado en casi todos los países de la región, de acuerdo con los coeficientes de Gini en la distribución del ingreso. El desempleo abierto alcanzó en 2004 el 10%, una cifra alarmante.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO ECUATORIANO

Hacia 1982, el “boom petrolero” se agotó y el país inició su transición hacia un nuevo período de su historia bajo los lineamientos del Consenso de Washington. Aunque estas políticas se han dado en forma tardía y poco consistente, hacia mediados de los años noventa el Ecuador había liberalizado los tipos de cambio y de interés, desmantelado su protección arancelaria, abierto sus mercados, eliminado subsidios y desregulado parcialmente el sistema financiero y el mercado laboral.

Los resultados económicos de esta estrategia han dejado mucho que desear. El ingreso por habitante en 1998 era apenas un 5% superior al de 1980, con un crecimiento medio anual del 0,3%. Aunque las exportaciones experimentaron una fuerte expansión durante la primera

mitad de los años noventa, sus efectos sobre el crecimiento de la economía fueron reducidos.

La baja diversificación de las exportaciones ecuatorianas, el predominio de bienes primarios y su limitado dinamismo reflejan problemas estructurales de competitividad que han afectado históricamente a la economía, como resultado del carácter eminentemente rentista de las clases dominantes, la inequidad social, el bajo desarrollo del capital humano, las deficiencias en el desarrollo institucional y la inestabilidad política, entre otros elementos (Larrea y North, 1997).

Varios índices comparativos de competitividad ubican al Ecuador en condiciones desventajosas. La calidad de la educación básica ha sido calificada como la peor entre 19 países de América Latina (Fretes-Cibils et al., 2003). El Índice de Percepción sobre la Corrupción ha colocado al Ecuador, en 2005, en la posición 119 entre 159 países, superando en América Latina solamente a Guatemala, Venezuela, Paraguay y Haití (Transparency International, 2006). El 90% de las exportaciones ecuatorianas corresponde a productos primarios. En América Latina, solamente Belice tuvo porcentajes más altos (CEPAL, 2002b). La UNIDO ha elaborado un índice de avance tecnológico e industrial, y en 2002 el Ecuador se ubicaba en la posición 83 entre los 99 países estudiados (UNIDO, 2005). De acuerdo con los índices de competitividad internacional elaborados anualmente por el World Economic Forum (2002), el Ecuador se ubicaba en 2002 en las posiciones 73 y 78 entre los 80 países estudiados, manteniéndose, por sus condiciones institucionales, tecnológicas y macroeconómicas, entre los países menos competitivos del mundo.

En medio del estancamiento económico y la apertura comercial, los problemas estructurales de inequidad social, exclusión y pobreza se profundizaron en el Ecuador. En 1995, la pobreza alcanzó al 56% de la población, y al 76% en el área rural, cifras superiores a los promedios latinoamericanos. La concentración del ingreso, estimada por el coeficiente de Gini (0,57), ubicaba al Ecuador en la tercera posición más desventajosa en la región, solamente después de Brasil y Paraguay (IDB, 2000). En 1994, un 57% de la población urbana ocupada tenía empleos de baja productividad (CEPAL, 2002a), el analfabetismo afectaba al 10,5%, y la escolaridad media de la población adulta llegaba a 7 años (1995) (PNUD, 2001). En 1998, el 26% de los niños menores de 5 años sufría de desnutrición crónica (Larrea et al., 2001).

DE LA CRISIS A LA DOLARIZACIÓN

A finales de los años noventa, el panorama se agravó. El fenómeno de El Niño en 1998, la caída de los precios del petróleo y la crisis financiera internacional desencadenaron una profunda crisis económica, social y política. En 1999 y 2000 el sistema financiero nacional sufrió el cierre

o transferencia al Estado de más de la mitad de los principales bancos del país. Como resultado, en 1999 el ingreso por habitante cayó un 9%, luego de haber declinado el 1% en 1998.

La crisis se manifestó en una vertiginosa expansión del desempleo abierto, el subempleo y la pobreza. El primero ascendió, en las tres principales ciudades del país, del 8% en 1998 al 17% a mediados de 1999, mientras que la pobreza urbana pasó del 36 al 65%. Se produjo también una masiva migración internacional: al menos 800 mil ecuatorianos han dejado el país a partir de 1998.

Ante la amenaza de hiperinflación y otros problemas generados por la inestabilidad y especulación, el Estado adoptó la dolarización oficial de la economía en enero de 2000. Aunque la medida no logró evitar la caída de Mahuad, los siguientes gobiernos la respaldaron, con una estrategia de estabilización y recuperación económica.

Los presidentes Noboa y Gutiérrez han buscado estabilizar la economía a través de la dolarización y han tratado de consolidar la recuperación mediante la inversión extranjera en el sector petrolero. Se esperaba que las divisas del petróleo, la austeridad fiscal, la mayor eficiencia tributaria y la reducción de la inflación y las tasas de interés bajo la dolarización crearan un ambiente de estabilidad y confianza, favoreciendo la inversión y la reactivación.

RESULTADOS ECONÓMICOS DE LA DOLARIZACIÓN

Algunos elementos del contexto han repercutido en condiciones externas altamente favorables a partir de 2000:

- El precio del petróleo se recuperó desde mediados de 1999, alcanzando valores altamente favorables hasta el presente.
- La masiva emigración internacional a España, Estados Unidos e Italia repercutió en elevadas transferencias de divisas. Las remesas se han convertido en la segunda fuente de divisas después de las exportaciones de petróleo, ascendiendo de 200 millones de dólares en 1993 a 1.539 millones de dólares en 2003.
- La construcción del oleoducto de crudos pesados (OCP) ha dinamizado la economía y ha constituido la inversión extranjera más voluminosa en el Ecuador desde los años ochenta.
- El tipo de cambio al que se adoptó la dolarización (25 mil sucres por dólar) permitió precios relativos excepcionalmente favorables para las exportaciones en el año 2000, que al momento de la dolarización duplicaron su valor de 1994.

- Las tasas internacionales de interés han alcanzado su nivel más bajo en muchos años, como resultado de las políticas de reactivación norteamericanas.

Algunas de las condiciones favorables han comenzado a agotarse, configurando una situación más vulnerable.

- Aunque los precios del petróleo se han mantenido elevados, los ingresos petroleros se han limitado por la menor producción petrolera estatal, que ha caído en un 37% desde 1993. La producción de crudos pesados por empresas privadas compensa sólo parcialmente esta declinación, ya que la participación nacional es menor, los costos son mayores y los precios, más bajos.
- Las remesas de los emigrantes han dejado de crecer y posiblemente declinarán en los próximos años. La migración a Europa se ha reducido desde la imposición de visas, y en EE.UU. los controles migratorios y la crisis la han afectado también.
- El tipo de cambio se ha tornado desfavorable como resultado de la inflación, afectando la competitividad de las exportaciones no petroleras, aunque la acelerada devaluación del dólar en los últimos años ha compensado este problema.
- La construcción del OCP ha concluido. Las inversiones privadas han sido inferiores a las planificadas y el nuevo oleoducto operará durante los próximos años por debajo de su capacidad instalada. La participación nacional en estos recursos es limitada.

La recuperación ha permitido apenas restablecer, en 2004, los niveles de ingreso por habitante de 1998. Las proyecciones auguran un crecimiento moderado en los próximos años, excluyendo al sector petrolero.

La dolarización no fue el resultado de una estrategia económica de largo plazo. Por el contrario, se adoptó como una medida emergente para evitar la hiperinflación en un contexto de crisis aguda. Como resultado de la acelerada devaluación del sucre en los meses previos a la dolarización, los salarios reales cayeron dramáticamente, se ampliaron los subsidios y se generaron notables distancias entre los precios relativos y los costos reales.

Como consecuencia de factores como los desequilibrios acentuados en los precios relativos al momento de la dolarización, la capacidad de los oligopolios y otros agentes económicos para elevar los precios, la demanda de las remesas internacionales y la reducción de algunos subsidios, el país mantuvo altas tasas de inflación, a pesar de la eliminación de la emisión monetaria. Aquella llegó al 91% en 2000, al 22% en 2001,

al 9% en 2002, y al 6% en 2003. Sólo a fines de 2004 se ha reducido la inflación a valores internacionales (3% anual).

La inflación no solamente ha eliminado las ventajas alcanzadas por el sector externo en el tipo de cambio real, sino que ha revertido la situación, afectando gravemente la competitividad internacional del país. El índice de tipo de cambio real descendió de 207 en enero de 2000 a 90 en febrero de 2003, su valor más bajo en 10 años, y luego se ha recuperado por la devaluación del dólar, llegando a 95,3 en septiembre de 2004 y a, aproximadamente, 99 a inicios de 2005.

El tipo de cambio desfavorable limita el crecimiento y diversificación de las exportaciones no petroleras. Si la inflación ecuatoriana supera a la internacional, el panorama se tornará más difícil, configurando una situación similar a la argentina desde 1995. El crecimiento abultado de la importación de bienes de consumo confirma los efectos desfavorables de la dolarización. Las perspectivas para compensar las desventajas en los precios relativos de los bienes no transables mediante incrementos en la productividad del trabajo son limitadas, debido a la frágil situación del sistema bancario, las altas tasas activas de interés y un contexto institucional desfavorable.

La recuperación obedece principalmente a las remesas de emigrantes, al alza del precio del petróleo y al impacto de la construcción del OCP, pero no refleja una dinamización de las exportaciones. Por el contrario, los principales productos no petroleros enfrentan problemas serios, principalmente en los casos del banano y el camarón, y ningún otro producto presenta perspectivas muy favorables. El petróleo tiene dificultades por la limitación de las reservas, la baja calidad de los crudos pesados y sus impactos ambientales negativos. La expansión en la producción de crudos pesados tendrá un impacto limitado en el crecimiento económico, debido a la participación modesta del Estado en el excedente petrolero, y en el empleo previsto de la mayor parte de estos recursos en el pago de la deuda externa.

Las reservas petroleras remanentes, evaluadas en 4.629 millones de barriles (Fretes-Cibils et al., 2003), permitirán la extracción de petróleo por 18 a 25 años, dependiendo de los nuevos yacimientos. El 40% de estas reservas corresponde a crudos de alta densidad con altos costos y bajos precios.

En este contexto, las exportaciones no petroleras son medulares, y estas están afectadas por un tipo de cambio real que depende de la cotización del dólar, fuera del control nacional. Como telón de fondo, los productos agrícolas de exportación, y en particular los monocultivos, son vulnerables, tanto por sus precios inestables y declinantes como por la amenaza de plagas. La experiencia reciente del camarón, cuya exportación cayó un 60% a partir de 1999 por efecto de las plagas, es ilustrativa.

El tipo de cambio real posterior a la dolarización ha generado un abaratamiento relativo de los bienes importados. La disponibilidad de crédito para consumo y las crecientes remesas de divisas de los emigrantes han facilitado un crecimiento acelerado de las importaciones, en particular de bienes de consumo. La expansión total de las importaciones es significativa. Su promedio mensual entre julio de 2002 y junio de 2003 es 63% mayor al de 1996. A pesar del peso de la construcción del OCP, el rubro de mayor crecimiento es el de bienes de consumo.

Como resultado, la balanza comercial se ha deteriorado dramáticamente. Este desequilibrio profundo es insostenible en el mediano plazo, sobre todo considerando el peso de la deuda externa, cuyos compromisos superan los 2 mil millones de dólares anuales, y el incierto panorama del sector externo y los precios del petróleo.

La escasez de crédito ha influido en la limitada capacidad de la economía para adaptarse a las nuevas condiciones impuestas por la dolarización. Podría haberse esperado que, ante el tipo de cambio favorable entre inicios de 1999 y fines de 2001, se produjera una expansión de las exportaciones y posteriormente se compensaran los efectos de un tipo adverso de cambio con mejoras sostenidas en la productividad. Estas transformaciones, sin embargo, presuponen una disponibilidad de crédito a tasas de interés que permitan la adecuada rentabilidad de las inversiones. Desafortunadamente, la crisis bancaria de 1999 y la quiebra de la mayoría de los bancos privados han creado una restricción prolongada de crédito, de forma que el crédito disponible es escaso, con tasas de interés demasiado altas, y en su mayor parte está dirigido al comercio o al consumo.

El crédito para la agricultura, la industria y la construcción ha declinado en al menos el 50% respecto a sus valores previos a 1998, y en la actualidad predominan los destinos no productivos. Las tasas activas de interés se han mantenido entre el 13 y el 17% después de la dolarización, y las pasivas han fluctuado entre el 6 y el 10%. Entonces, el sistema financiero ha perdido en gran parte su rol de canalización del ahorro hacia la inversión. En consecuencia, las transformaciones productivas se han restringido a las empresas con acceso al crédito internacional. El sector exportador perdió, en gran medida, la oportunidad generada por el tipo de cambio favorable, y actualmente carece de crédito adecuado para adaptarse a condiciones desfavorables o cambiantes. El resultado ha sido un ajuste recesivo y concentrador, en el cual sobreviven únicamente las empresas grandes con acceso al crédito internacional o aquellas establecidas en ramas menos vulnerables.

La inversión social ha declinado fuertemente para recuperarse solamente con el gobierno de Correa, desde 2007. El gasto social en el Ecuador no solamente se encuentra entre los más bajos de América

Latina, sino que ha sufrido una tendencia decreciente a partir de 1982 (Vos, 2002). La caída es tan pronunciada que, en términos reales por persona, el gasto público social de 2001 fue menos de la mitad del valor alcanzado en 1981.

En síntesis, el Ecuador ha experimentado una limitada recuperación económica, atribuible a condiciones externas favorables. Las perspectivas económicas de mediano plazo, sin embargo, son poco alentadoras, en vista de la magnitud de la deuda externa, el tipo de cambio real inestable y la limitada competitividad del país. El impacto positivo esperado de las exportaciones petroleras en los próximos años no permitirá alcanzar un crecimiento significativo, debido tanto a limitaciones en la calidad del crudo y las reservas existentes como a la reducida participación del Estado.

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS

Pese a la riqueza y diversidad de sus recursos naturales, el Ecuador se ubica entre los países con mayor pobreza e inequidad social en Sudamérica. Su prolongado estancamiento refleja problemas estructurales de competitividad internacional por su débil capital humano, deficiente sistema educativo, debilidad institucional y falta de infraestructura. Esta difícil situación se ha agravado por la creciente vulnerabilidad del país ante desastres naturales (agravados por el calentamiento global) y crisis económicas como la de 1999.

La crisis condujo a la dolarización, y se esperaba que la estabilidad favoreciera la recuperación económica; pero los hechos demuestran no solamente que la economía no se ha estabilizado, sino que han aparecido nuevos desequilibrios (déficit fiscal y en la balanza de pagos, tipo de cambio sobrevaluado) y el ajuste en el futuro posiblemente tomará una forma recesiva, ante la rigidez de los salarios y precios a la baja.

Las perspectivas favorables en los albores de la dolarización no pudieron aprovecharse, porque la reconversión productiva demandaba crédito y el sistema financiero nacional no pudo responder. El contexto actual es menos favorable, como resultado del deterioro en el tipo de cambio real y la incertidumbre en los mercados de los productos de exportación. La vulnerabilidad externa del país se acrecienta por la rigidez en el tipo de cambio.

Los problemas de competitividad del país requieren una sólida institucionalidad pública para su superación. La crisis, sin embargo, aumenta la conflictividad social, reduce la gobernabilidad y aleja las perspectivas para escapar del círculo vicioso generado por la inequidad social, el estancamiento económico y la debilidad de las instituciones.

EFFECTOS SOCIALES DE LA CRISIS Y DOLARIZACIÓN

Se analizan en particular la pobreza, el empleo y los salarios, a partir de encuestas de hogares². La información nacional disponible sobre la pobreza desde 1995 sugiere un aumento significativo iniciado en 1998, que se habría mantenido hasta 2000, y una declinación posterior que no compensa la totalidad del deterioro. La pobreza subió del 56% en 1995 al 69% en 2000, declinando hasta el 61% en 2001 y el 60% en 2003. El deterioro se concentra principalmente en las ciudades, donde las cifras correspondientes son el 42, el 60, el 52 y el 49%. En el caso de la indigencia, se observa un deterioro más perdurable y una recuperación más modesta.

POBREZA, SALARIOS Y EMPLEO EN LAS PRINCIPALES CIUDADES

A partir de las series de pobreza (Gráfico 1), salarios y empleo en Quito, Guayaquil y Cuenca, pueden diferenciarse tres fases:

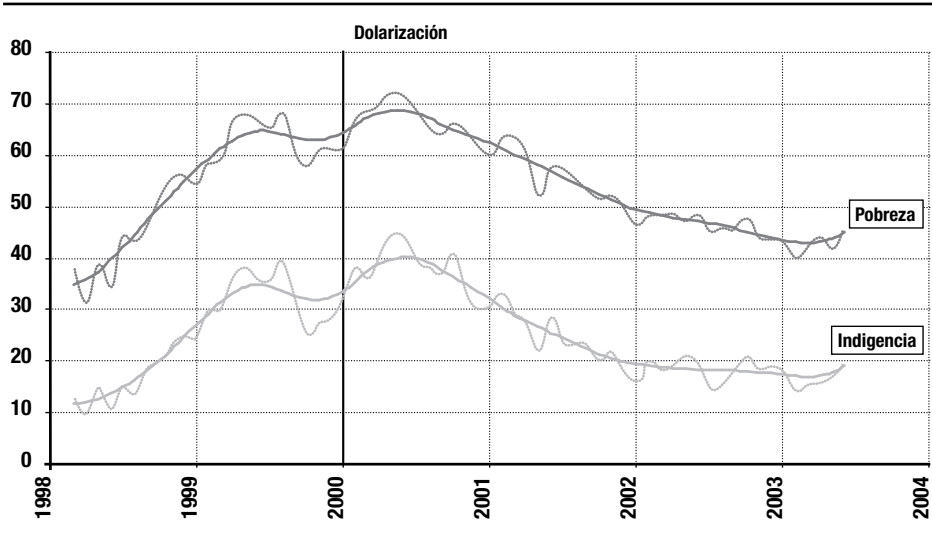
- *Deterioro social.* Comprendida desde el inicio de la serie (marzo de 1998) hasta mayo de 2000 (cuatro meses después de la dolarización). La pobreza asciende del 35 al 68%, los salarios reales caen en aproximadamente el 40%, y el desempleo sube del 8 al 17%, con un deterioro similar en términos de subempleo.
- *Recuperación.* Entre mayo de 2000 y diciembre de 2001 se producen simultáneamente una reducción de la pobreza e indigencia, una recuperación salarial y una caída del subempleo y desempleo. Aunque la recuperación, en general, no llega hasta niveles previos a la crisis, es significativa. La pobreza desciende hasta aproximadamente el 49%, el desempleo abierto cae hasta el 8% y los salarios recuperan casi todo su valor inicial.
- *Nivelación.* En 2002, la recuperación comienza a agotarse, dando lugar a un nuevo escenario con características diferentes al período previo a la crisis. El desempleo abierto repunta hasta el 11% en 2005³, y la pobreza e indigencia tienden a bajar lentamente, llegando a mediados de 2003 al 45 y 20% respectivamente, valores superiores a los iniciales. Sin embargo, la recuperación de los salarios reales continúa hasta alcanzar los niveles de 1998. Durante los años posteriores la pobreza continuó descendiendo lentamente, y el desempleo se redujo moderadamente, principalmente como resultado de la remesas de los migrantes, y desde 2007 por las políticas sociales del presidente Correa.

² La metodología y fuentes se analizan en detalle en Larrea (2004).

³ La tasa de desempleo alcanzó el 8,2% en enero de 2003 (BCE-PUCE, 2004), y al 11% en enero de 2005 (BCE-FLACSO, 2007).

Este panorama tiene perfiles definidos por ciudades. Mientras Guayaquil sufre más fuertemente la crisis y tiene una recuperación débil, Quito presenta una evolución más simétrica en las dos fases principales, y en Cuenca la recuperación es vigorosa; tanto la pobreza como el desempleo se reducen a niveles inferiores a los de 1998.

Gráfico 1
Pobreza e indigencia en Quito, Guayaquil y Cuenca, 1998-2003



Fuente: Banco Central del Ecuador-Pontificia Universidad Católica del Ecuador (BCE-PUCE, 2004).

Estas diferencias pueden explicarse a partir de la estructura social en estas ciudades. Guayaquil no solamente sufrió más fuertemente el impacto social del fenómeno de El Niño, sino que tradicionalmente tiene un sector informal más numeroso, sectores medios más débiles, mayor inequidad social, una menor presencia del sector público y niveles más bajos de escolaridad.

Cuenca, la ciudad menos afectada y la de recuperación más dinámica, se ha beneficiado de una masiva emigración internacional y de la remesa de divisas, que ha promovido el consumo y la construcción. Además, se ha destacado por otros factores como el turismo. Quito se ubica en una posición intermedia. La crisis se expresa principalmente mediante el empobrecimiento de los estratos medios, y en su recuperación influyen la remesa de divisas, la migración y el repunte de la construcción.

POBREZA E INDIGENCIA

El incremento de la pobreza en la primera etapa se explica por la declinación de los salarios, el aumento del desempleo y subempleo, y la crisis financiera que condujo al congelamiento de los depósitos y a la virtual eliminación temporal del crédito formal.

En la recuperación influye, principalmente, la masiva emigración internacional desde 1998, que conduce a una reducción del desempleo. La remesa de divisas, comparable con los ingresos petroleros, permite una recuperación del consumo de los hogares pobres. La emigración internacional no está compuesta únicamente por trabajadores no calificados, sino que incluye obreros especializados, técnicos y profesionales. Como resultado, en varias ramas, comienza a observarse una escasez de mano de obra, que contribuye a la elevación de los salarios y a la reducción de la pobreza. A estos factores se añade la bonanza fiscal originada en la elevación de los precios del petróleo y la generación de empleo vinculada a la construcción el OCP.

MERCADO LABORAL

En general, el ciclo de caída y recuperación salarial se manifiesta en forma similar al desagregarlo por sexo y por sectores informal y moderno. El análisis por ciudades revela, en contraste, no solamente desniveles significativos en los niveles salariales (atribuibles a diferencias en escolaridad a favor de Quito y Cuenca respecto de Guayaquil), sino también una recuperación más pronunciada en Cuenca, como efecto de las migraciones y remesas.

SALARIOS Y GÉNERO

Hay evidencia de una situación discriminatoria contra la mujer en el mercado laboral. A igualdad de otras condiciones –educación, experiencia, inserción laboral, horas de trabajo, etc.– las mujeres reciben remuneraciones inferiores a los hombres en un 13,4%. También se observa una segmentación del mercado de trabajo, con remuneraciones menores para los trabajadores informales (20%) y de servicio doméstico (42%), bajo condiciones similares. Cabe recordar que estos sectores concentran el trabajo femenino.

Otra dimensión de la discriminación laboral de la mujer se produce por su inserción más precaria. El subempleo y el desempleo afectan principalmente a las mujeres. La recuperación laboral es, además, más lenta entre ellas. En enero de 2003, el subempleo femenino era del 50% frente al 25% para los hombres, mientras que las correspondientes cifras para el desempleo abierto eran del 11 y 6,5%.

Hay también un deterioro no revertido en la calidad del empleo. La participación del sector moderno declina del 64 al 57%, en beneficio

tanto del sector informal como del servicio doméstico. Esta evolución confirma que la caída en el desempleo no se debe a una recuperación del empleo sino a la emigración internacional.

La recuperación en el empleo adecuado es consecuencia, principalmente, del alza en los salarios reales, que reduce el subempleo invisible (debido a baja productividad). Pese a su declinación, el subempleo afecta al 40% de la fuerza laboral, superando el 50% en Guayaquil.

En síntesis, la situación actual muestra una recuperación salarial amplia, aunque no completa ni uniforme, acompañada de una caída de la pobreza y del desempleo hasta límites cercanos a los iniciales. Sin embargo, desde 2003 se observa un repunte del desempleo abierto, que habría ascendido del 8% en enero de 2003 al 11% en enero de 2005.

EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS

La dolarización en Ecuador ha logrado consolidarse en su crítica etapa inicial, debido, principalmente, a condiciones externas favorables, como los precios del petróleo, las remesas de divisas y la construcción del OCP.

La inflación ha socavado la competitividad internacional del país, dificultando la diversificación y el crecimiento de exportaciones no petroleras. El incremento proyectado en la producción petrolera, central en la estrategia de recuperación promovida por el Estado hasta 2006, difícilmente alcanzará una magnitud y estabilidad suficientes para sustentar por sí solo una recuperación consistente. Los límites de esta estrategia se originan en las reducidas reservas, la baja calidad del crudo y la limitada participación del Estado.

Las perspectivas de crecimiento se han limitado por la sobrevaloración del tipo de cambio hasta 2006, los problemas del sector externo y factores estructurales, como la deuda externa y las condiciones institucionales y de desarrollo tecnológico en el país.

Aunque a partir de 2000 se observa una recuperación en las condiciones sociales en el área urbana –reducción de la pobreza, aumento salarial y caída en el desempleo–, la consolidación y continuidad de esta evolución favorable parecen, al menos, inciertas, bajo las políticas neoliberales que han prevalecido hasta 2006.

La recuperación se ha originado, especialmente, en la masiva emigración internacional –que ha aliviado la sobreoferta laboral y ha conducido a una recuperación de los salarios– y a la remesa de divisas, que bordea el 6% del PIB. No hay una reactivación consistente en el aparato productivo, ya que esta última se ha concentrado en una sola rama de articulación limitada con la economía nacional: el sector petrolero.

En un futuro con crecimiento económico modesto, la mejora en las condiciones de vida va a depender de la capacidad y efectividad del

sector público para implementar políticas sociales con efectos dinamizadores y redistributivos. Estas políticas requieren una inversión substancial en formación de capital humano (educación, ciencia y tecnología, nutrición y salud), la formación de empleo productivo entre las pequeñas y medianas empresas en sectores estratégicos de la economía, y un apoyo consistente a los campesinos y pequeños productores rurales, acompañado de una redistribución de la tenencia de la tierra. El gobierno del presidente Correa enfrenta un desafío histórico en este sentido.

Si, por el contrario, las políticas sociales siguen basadas en las expectativas de una distribución progresiva de los frutos del crecimiento por mecanismos de mercado, como ha ocurrido en las últimas décadas, las perspectivas de una mejora en las condiciones de vida serán efímeras.

CRISIS, DOLARIZACIÓN Y DESARROLLO

El objetivo central del desarrollo es la satisfacción sustentable de las necesidades humanas, incluyendo tanto las necesidades básicas como la participación libre de las personas en la construcción de su destino bajo sus propias pautas culturales. La sustentabilidad implica un desarrollo que mantenga y preserve los recursos naturales en armonía con las necesidades humanas.

La pobreza es una situación estructural que impide a las personas la satisfacción de sus necesidades básicas, excluyéndolas del umbral mínimo para la expansión de sus potencialidades humanas y constituye como tal la carencia y negación de los prerrequisitos para el desarrollo humano.

En el caso ecuatoriano, la capacidad económica actual permitiría holgadamente la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población, ya que el ingreso por habitante es aproximadamente el doble de la línea de pobreza. La pobreza masiva es una consecuencia de la desigualdad social, y la inequidad se constituye en el obstáculo principal para el desarrollo humano. El uso no sustentable de los recursos naturales amenaza la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras y genera la inequidad intergeneracional, una segunda dimensión de desigualdad que se añade a las diferencias sociales en el presente.

La sociedad ecuatoriana sufre, desde la colonia, la pobreza masiva y grandes desigualdades sociales, étnicas, regionales y de género. La inserción del Ecuador en el mercado mundial se ha fundamentado en ventajas comparativas tradicionales, como la abundancia de mano de obra barata no calificada y la riqueza de sus recursos naturales, muchos de ellos no renovables, con frecuencia explotados en forma no sustentable. En estas condiciones, el crecimiento económico ha consolidado la inequidad social, se ha fundamentado en ella y ha conducido a una explotación no sustentable de los recursos naturales.

Las políticas de ajuste estructural no han logrado restablecer el crecimiento económico y han tenido un costo elevado sobre la pobreza, la distribución de la riqueza y el empleo. Adicionalmente, la capacidad institucional, reguladora y redistributiva del Estado se ha debilitado, y la presión de la economía sobre los recursos naturales ha crecido como resultado del aumento de los volúmenes exportados de productos primarios y del empleo no sustentable de estos recursos. Además, la vulnerabilidad del país a crisis económicas y financieras internacionales, caídas de los precios de los productos de exportación o desastres naturales agravados por el cambio climático se ha acrecentado.

El debilitamiento del Estado y el comportamiento rentista de algunos sectores dominantes han impedido un adecuado desarrollo institucional en el país, y han fortalecido la corrupción y formas políticas clientelares y populistas, donde los intereses particulares y de corto plazo han prevalecido ante las demandas de un proyecto nacional integrador. En este contexto sociopolítico, no solamente se ha afectado el desarrollo de infraestructura básica sino que, al mismo tiempo, la calidad y cobertura de los servicios sociales básicos en educación, salud y seguridad social se han deteriorado, debilitando varios elementos centrales para la competitividad internacional en el ámbito de la globalización, que han afectado la inserción internacional del país, confinándola a la exportación de un grupo de productos primarios tradicionales, en un entorno global en el cual las ventajas comparativas tradicionales pierden relevancia frente a otras dimensiones, vinculadas al capital humano y a la investigación científica y tecnológica, al fortalecimiento institucional y a la equidad social.

La dolarización, adoptada como una medida de emergencia en un contexto de crisis, buscaba reducir la vulnerabilidad externa, favoreciendo la convergencia de la inflación y las tasas de interés a sus niveles internacionales y reduciendo los costos de transacción con la economía mundial. Se esperaba que la estabilidad resultante impulsara el crecimiento. Pero al cabo de cinco años, estas expectativas no se han cumplido y, por el contrario, la propia dolarización ha generado desequilibrios macroeconómicos difíciles de superar. El desajuste en los precios internos condujo a una prolongada inflación, afectando el tipo de cambio real y generando un desequilibrio crónico en la balanza de pagos, cuya superación puede darse dentro de los rígidos parámetros vigentes, por la vía recesiva, la contracción económica y el deterioro social, o por la devaluación del dólar como ha ocurrido recientemente. La escasez y el alto costo del crédito han agravado la situación, ya que el debilitado sistema financiero no canaliza del ahorro nacional hacia la reconstrucción de la estructura productiva.

En el mediano plazo, la vulnerabilidad del país ante eventuales crisis financieras internacionales, los avatares en los mercados de produc-

tos primarios o desastres naturales y climáticos es alta. En este contexto, es difícil vislumbrar una contribución positiva del tipo de cambio fijo al desarrollo humano en el largo plazo.

El mantenimiento y consolidación de la dolarización demandan una substancial inversión en capital humano y físico que eleve la productividad y conduzca a una diversificación de la oferta de bienes transables en condiciones internacionalmente competitivas. Un cambio de esta magnitud sólo puede operarse en el mediano plazo, y requiere flujos financieros y condiciones institucionales difícilmente disponibles en el corto y mediano plazo.

El mantenimiento de la dolarización en las condiciones actuales, mediada por ajustes recesivos, conducirá a un escenario de lento crecimiento, creciente inequidad social y deterioro de los recursos naturales, difícilmente compatible con un régimen democrático.

Las alternativas de retorno a un tipo de cambio flexible tampoco son simples, ni se vislumbran caminos sencillos de transición. Entre los problemas para estas vías se destacan la necesidad de estabilidad y confianza de los actores económicos, la distribución social y regional de los costos y beneficios del cambio, y las políticas complementarias que enfrenten los obstáculos estructurales al desarrollo, como la pobreza, la desigualdad social, el deterioro de los recursos naturales, el desempleo, las carencias en educación y salud y la limitada institucionalidad.

Más allá del debate sobre el régimen cambiario, se acrecienta la evidencia de la incapacidad de las fuerzas del mercado para conducir a un crecimiento económico compatible con la equidad social, la superación de la pobreza y la armonía con la naturaleza. El gobierno progresista de Correa enfrenta la construcción de una estrategia de desarrollo realmente alternativa al neoliberalismo, que consolide la equidad bajo condiciones sustentables.

Las políticas de desarrollo social deben trascender su rol actual, que las limita a programas asistencialistas de emergencia y a la provisión de servicios básicos de baja calidad, principalmente en educación y salud. La estrategia alternativa que se plantea, por el contrario, busca el aprovechamiento integral del potencial de los sectores populares, mediante un apoyo a las iniciativas de generación de empleo, la dotación universal de servicios de educación y salud, encaminados al desarrollo del capital humano como base para una transformación productiva, y el impulso a la distribución del ingreso y los activos productivos. Esta política social se constituye en el eje de una estrategia nacional participativa hacia el desarrollo (Larrea y Sánchez, 2002; Coraggio et al., 2001).

Los principios de equidad y respeto a la diversidad cultural y étnica guían la propuesta. El énfasis en la equidad no solamente proviene de principios éticos y filosóficos que hacen inaceptable la desigualdad

social prevaleciente en el Ecuador, sino también de la necesidad de constituir bases sólidas para una estrategia participativa de desarrollo social y ambientalmente sustentable. La igualdad de oportunidades y derechos no se opone a la diversidad de culturas, posiciones políticas y opiniones. El Ecuador debe reforzar su carácter multicultural.

La estrategia social propuesta se articula en torno a tres líneas complementarias de acción: la promoción de empleo productivo, el desarrollo del capital y de las potencialidades humanas, y las políticas redistributivas.

La política de promoción de empleo productivo se basa en el apoyo integral a sistemas productivos socialmente eficientes y económicamente sostenibles, a partir de la articulación de micro, pequeñas y medianas empresas y organizaciones económicas cooperativas y comunitarias. Sus instrumentos básicos son la provisión de crédito, capacitación, asistencia técnica, e información e investigación en ciencia y tecnología para fortalecer este sector. Esta estrategia está concebida como un marco de acción transversal, integrador y estructurante del conjunto de las políticas sociales y económicas en el corto y mediano plazo, y no meramente como una política sectorial al lado de otras políticas sociales.

Las políticas de desarrollo del capital y potencialidades humanas se proponen, en primer lugar, consolidar el acceso universal a una educación dignificante, que promueva la creatividad y participación, respetando y fomentando la diversidad cultural y étnica del país, y preparando los recursos humanos para enfrentar adecuadamente los retos del desarrollo científico y tecnológico del futuro; adicionalmente, se promueve un sistema de capacitación laboral que fortalezca el empleo productivo, prevenga el desempleo y democratice el acceso al conocimiento técnico entre los trabajadores; finalmente, se plantea la consolidación de un acceso universal a servicios primarios de salud y protección social, reduciendo la inequidad actualmente existente en este campo y protegiendo, de manera especial, a los grupos más vulnerables de la población, como los niños.

Por último, las políticas redistributivas se proponen promover directamente la equidad social, no solamente ampliando las oportunidades de acceso a los activos productivos, como la tierra, el crédito y la asistencia técnica a los sectores populares, y mejorando su calidad mediante programas de riego, conservación y recuperación de suelos, control de la erosión, etc., sino también fomentando su capacidad productiva mediante programas de asistencia técnica, capacitación y educación.

Estas tres estrategias se complementan mutuamente para su aplicación en un contexto participativo, que integre esfuerzos del Estado central, los gobiernos locales, las agencias de promoción social y organizaciones de base. Su implementación requiere la consolidación

y el fortalecimiento de la institucionalidad del Estado y un esfuerzo simultáneo de diversificación productiva que apoye la soberanía alimentaria e impulse nuevas formas de inserción internacional sobre bases sustentables, como el turismo y ecoturismo.

Los rumbos futuros de la sociedad ecuatoriana están condicionados por factores políticos, el contexto internacional y, en última instancia, la capacidad de los actores sociales –en particular, los sectores subalternos– para superar los obstáculos para la construcción participativa de su propio destino.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Central del Ecuador 1997 *1927-1997. Setenta años de información estadística* (Quito).
- Banco Central del Ecuador 1997-2006 *Información estadística mensual* (Quito) varios números: N° 1.739, enero de 1997; N° 1.751, enero de 1998; N° 1.763, enero de 1999; N° 1.775, enero de 2000; N° 1.787, enero de 2001; N° 1.799, enero de 2002; N° 1.811, enero de 2003; N° 1.823, enero de 2004; N° 1.835, enero de 2005; N° 1.847, enero de 2006.
- BCE-FLACSO 2007 “Encuesta de empleo urbano 2003-2006”, Quito, mimeo.
- BCE-PUCE 2004 “Encuesta de empleo urbano 1998-2003”, Quito, mimeo.
- BM-Banco Mundial 1996 *Ecuador Poverty Report* (Washington DC).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1985; 1990; 1995; 2000 *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002a *Panorama social de América Latina 2001-2002* (Santiago).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002b *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe* (Santiago).
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004 *Panorama social de América Latina* (Santiago).
- Coraggio, José Luis et al. 2001 *Empleo y economía del trabajo en el Ecuador, algunas propuestas para superar la crisis* (Quito: ILDIS/Abyayala).

- Fretes-Cibils, Vivente; Giugale, Marcelo y López-Calix, Roberto 2003 *Ecuador: an economic and social agenda for the new millennium* (Washington DC: Banco Mundial).
- IDB-Interamerican Development Bank 2000 *Development beyond economics. Economic and social progress in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press).
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2000 “Encuesta EMEDINHO”, Quito, mimeo.
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2001a “Censo de población”, Quito, mimeo. Disponible en <www.inec.gov.ec>.
- INEC-Instituto Nacional de Estadística y Censos 2001b “Encuesta ENEMDUR”, Quito, mimeo.
- INEC-BM 1995 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- INEC-BM 1998 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- INEC-BM 1999 “Encuesta de condiciones de vida”, Quito, mimeo. En <www.inec.gov.ec>.
- Larrea, Carlos 1999 *Desarrollo social y gestión municipal en el Ecuador: jerarquización y tipología* (Quito: ODEPLAN).
- Larrea, Carlos 2004 *Pobreza, dolarización y crisis en el Ecuador* (Quito: Abyayala).
- Larrea, Carlos y North, Liisa 1997 “Ecuador: adjustment policy impacts on truncated development and democratization” en *Third World Quarterly* (Crowthorne) Vol. XVIII, N° 5.
- Larrea, Carlos y Sánchez, Jeannette 2002 *Pobreza, empleo y equidad en el Ecuador. Perspectivas para el desarrollo humano* (Quito: PNUD).
- Larrea, Carlos; Freire, Wilma y Lutter, Chessa 2001 *Equidad desde el principio: la situación nutricional de los niños ecuatorianos* (Washington DC: PAHO/MBS).
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2001 *Informe sobre desarrollo humano. Ecuador 2001* (Quito: PNUD).
- Transparency International 2006 *Global corruption report* (Londres: Pluto Press).

UNIDO 2005 *Industrial development report. Capability building for catching up: historical, empirical and policy dimensions* (Viena).

Vos, Rob 2002 “Dollarization, real wages, fiscal policy and social protection: Ecuador’s policy trade-offs”, Ponencia presentada en la Conferencia IDB sobre Dolarización en Ecuador “Policies to ensure success”, Washington DC, 19 de octubre.

World Economic Forum 2002 *The global competitiveness report 2001-2002* (Nueva York: Oxford University Press).

Alicia Puyana* y José Romero**

EL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO BAJO EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD SE INTENSIFICAN, CRECE LA MIGRACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

A veinticinco años del estallido de la crisis de la deuda y a quince de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la mexicana es una de las economías de tamaño intermedio más abiertas del mundo. Los aranceles se han abatido y el flujo de bienes, servicios y capitales es prácticamente libre. Ha conformado zonas de libre comercio con casi todos los países desarrollados y con un amplio número de naciones en vías de desarrollo. Guardar coherencia con el TLCAN se ha convertido en el mapa de ruta que guía toda la estrategia comercial. De acuerdo con los modelos clásicos del comercio, la estrategia mexicana –comerciar con países altamente diferentes en términos de desarrollo y dotación de factores– es óptima, pues maximizaría los beneficios de la especialización internacional y del formidable aumento de sus exportaciones.

El TLCAN implicó innovaciones en muchos sentidos: integró asimetrías inéditas (la potencia económica, tecnológica y política mundial y un país en desarrollo) e incorporó los acuerdos sobre propiedad intelectual, intercambio de servicios y los compromisos sobre inversión

* Profesora-Investigadora de FLACSO, sede México.

** Profesor-Investigador de COLMEX, México.

extranjera, que sólo se incluían en mercados comunes o en uniones económicas, para los cuales son centrales la integración política y la cesión de soberanía.

El TLCAN fue el primer acuerdo de integración regional en someter al sector agropecuario al proceso de desgravación arancelaria cuando los esquemas de integración económica buscaban ganancias en productividad para el sector manufacturero. El sector agropecuario fue excluido o amparado por políticas especiales, como la Política Agropecuaria Comunitaria. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), la Ronda Uruguay fue la primera en programar negociaciones en el sector agropecuario, y los conflictos que se manifestaron en este tema hicieron peligrar la firma de acuerdos (Finger, 1993). Esta historia se repitió en las negociaciones de Doha, y resonará en las del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) mientras los Estados Unidos no acepten reducir sus subsidios y abrir sus mercados a las exportaciones de América Latina.

La importancia de estudiar los efectos del TLCAN sobre la agricultura mexicana se deriva de numerosos aspectos. Los más relevantes, en nuestra opinión, son la menor productividad de la agricultura mexicana, el peso de la economía campesina y la intensidad de la pobreza rural en la economía nacional. Se debe considerar el peso de los EE.UU. en la producción y exportación mundial de granos básicos y políticas de desarrollo rural aplicadas, lo cual distorsiona los precios internacionales y aleja el mercado internacional de productos agropecuarios del ideal de mercado libre y perfectamente competitivo, fundamento de las estrategias de negociación del capítulo agropecuario del TLCAN.

Otra razón para este análisis son las lecciones que se pueden extraer para las corrientes negociaciones de ALCA. Aun considerando las diferencias entre países, muchas de las características de la agricultura mexicana son compartidas por otros Estados de la región.

En la agricultura mexicana, el TLCAN constituye una pieza clave de la política de modernización del sector iniciada con la reforma del artículo 27 de la Constitución de la Nación, las medidas adoptadas al acceder al GATT y aquellas instrumentadas en los programas de ajuste estructural. El TLCAN, por acción de las modificaciones en los precios relativos y asumiendo mercados perfectamente competitivos, induciría los cambios en la ubicación de factores de producción necesarios para elevar la productividad sectorial. Propiciaría traslados de empleo, capital y tierra, desde aquellas actividades que no pudieran competir con las importaciones de los EE.UU. y Canadá hacia aquellas competitivas en los mercados nacional e internacional. Estos movimientos inducirían ganancias de eficiencia por cambios en: la estructura productiva, que suponían mayor producción de frutas y hortalizas y contracción de gra-

nos básicos y oleaginosas; el uso y retribución a factores, que requerían menores cantidades de empleo sectorial, menor masa salarial total y más tierra e inversiones dedicadas a los productos competitivos; y el intercambio comercial, con crecientes importaciones de granos básicos y oleaginosas y exportaciones de frutas y hortalizas. Como veremos, algunos efectos sí se han presentado.

La sección II del presente trabajo analiza los intereses nacionales de las partes negociadoras del TLCAN, mientras que la sección III presenta la estrategia negociadora mexicana para el TLCAN y los resultados de esa negociación asimétrica. La sección IV analiza los factores que explican el rezago del sector y en el apartado V se comparan los compromisos adquiridos en el TLCAN a la luz de los objetivos explícitos de las políticas y los presupuestos teóricos de la liberalización. En la sección VI se evalúan los resultados registrados a la fecha; en la VII, los cambios en la ubicación de factores; en la VIII, los efectos distributivos de las reformas; y en la IX sección se analiza si se pueden atribuir estos efectos a la apertura y al TLCAN. La última sección presenta las conclusiones.

II. LOS INTERESES NACIONALES AL NEGOCIAR EL TLCAN¹

Con el TLCAN México buscaba en la agricultura, además del acceso a los mercados de Canadá y los EE.UU., modernizar el sector mediante una transición con plazos amplios que permitieran el ajuste equilibrado del sector; brindar al productor un horizonte de planeación de largo plazo; reducir los costos de los insumos; garantizar un sistema moderno de apoyos directos; procurar términos de intercambio que propicien un cambio a los cultivos o las actividades más rentables y crear mecanismos operativos que eliminen la discreción en la administración de medidas sanitarias y fitosanitarias. Estos intereses nacionales mexicanos enfrentaron los de Canadá y EE.UU. El primero buscó mantener los acuerdos de su tratado bilateral con el segundo y los EE.UU. se han regido por un principio básico: “El punto de partida es que nosotros producimos en este país más de lo que podemos consumir, así que necesitamos acceso a mercados extranjeros para que nuestras familias rurales ganen un sueldo decente”².

Un cambio radical de la posición mexicana se produjo cuando aceptó eliminar gradualmente, y sin excepciones, los aranceles ordinarios a todos los productos, con el argumento de que “resultaba más fácil

1 Para un estudio reciente de este tema ver Puyana (2002), que presenta bibliografía actualizada.

2 Presentación del senador Coleman ante el Senado de los EE.UU. sobre las violaciones de México al TLCAN, consultada en www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refID=18240.

negociar un acuerdo de acceso irrestricto a los mercados que definir y negociar una lista de excepciones” (Gifford, 2001). Así México renunció a excluir el maíz y el frijol a cambio de que los EE.UU. no excluyera los tomates, cítricos, azúcar y legumbres.

México inició la reforma del sector agropecuario en los años ochenta. Liberalizó su economía intensa y unilateralmente para ingresar al GATT. México aprovechó su condición de país en desarrollo y estructuró un arancel consolidado base con amplia protección para el sector: un arancel para carne de aves del 260%, con el compromiso de reducirlo al 234% en 2004, mientras que para el maíz, el arancel consolidado base fue del 215% con un compromiso de reducción al 194% en el año 2004 (D. Ingco, 1995). Con la firma del TLCAN México eliminó esta protección para el 90% del intercambio agroalimentario.

III. ¿ASIMETRÍA ENTRE LAS ECONOMÍAS, EQUILIBRIO EN LOS COMPROMISOS?

LAS MÚLTIPLES ASIMETRÍAS

El TLCAN conforma una región altamente asimétrica en términos del PIB per cápita y la productividad económica. El PIB per cápita total estadounidense es 21 veces mayor que el mexicano y el producto agrícola mexicano sólo representa el 15% del PIB agrícola de los EE.UU. Las ventas externas estadounidenses son cinco veces mayores que las mexicanas y las canadienses son 1,8 veces superiores. Por esta razón, se considera que el TLCAN constituiría un esquema de centro y radios con mayores beneficios para la economía más desarrollada (Bhagwati, 1993). Esto es así por que el TLCAN no prevé mecanismos compensatorios o transferencias para acelerar el crecimiento de sus miembros menos desarrollados, como los instrumentados por la Unión Europea o los que se establecieron en el Grupo Andino o en el Mercado Común Centroamericano (Puyana, 1982). Como lo afirma Smith:

No hay [en el TLCAN] ningún tratamiento especial ni preferencial hacia México como país en desarrollo. Así las cosas, la participación de México en el TLCAN es un paso importante en la dramática liberalización de la economía mexicana iniciada en los ochenta [...] A pesar de las diferencias en los niveles de ingreso y las preocupaciones sobre los costos laborales del ajuste, los negociadores del TLCAN desarrollaron un cronograma muy acelerado y México se integrará rápidamente a la economía del resto de la región (Smith, 1993: 85).

Además de las distancias económicas, había brechas casi insalvables en aspectos como los del marco institucional, la valoración que cada país otorgaba a la firma del acuerdo y en el marco democrático que cada go-

bierno enfrentaba en su respectivo país. México, con su economía más intervenida y regulada, y responsabilidades del Estado en la dirección de la economía originada en principios constitucionales diferentes, debió asumir los mayores costos al acoplar su modelo a la normatividad del TLCAN, en el cual se plasmaron plenamente los principios anglosajones que priman en las economías de los EE.UU. y Canadá (Puyana, 2002).

En la agricultura, las asimetrías son mayores. La productividad de la agricultura mexicana en el período de las negociaciones era casi nueve veces menor que la estadounidense. Estas brechas no se reflejaron en un tratamiento preferencial en términos de plazos de desgravación, amplitud de las listas de productos a desgravar lentamente ni en el margen de preferencia recíproca otorgado que alentara el crecimiento más acelerado de México y propiciara la convergencia entre las dos economías para que se lograra un objetivo explícito: reducir la emigración hacia los EE.UU. pues, con el TLCAN, se exportarían bienes y no personas. Esta convergencia no ha cristalizado, ya que si en 1990 la productividad por trabajador del sector agrícola estadounidense fue 8,5 veces superior a la mexicana, en 2006 la superó en 11,5 veces (Puyana y Romero, 2008a).

IV. CAUSAS DEL REZAGO DEL SECTOR AGROPECUARIO MEXICANO

EL DUALISMO AGROPECUARIO MEXICANO

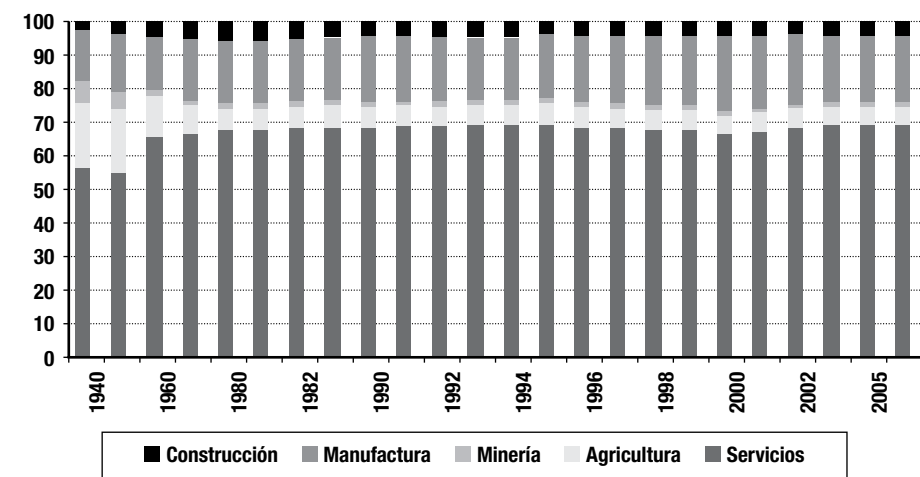
Esta baja productividad sectorial es resultado de múltiples factores que desde décadas atrás afectan negativamente el desarrollo del sector: los efectos de los mecanismos discriminatorios de la sustitución de importaciones y el dualismo del sector, en el que, de acuerdo con el censo de 1991, el 60% de los propietarios poseía parcelas menores a cinco hectáreas que concentraban sólo el 15% de la tierra, mientras que cerca de la mitad de los propietarios restantes, con parcelas superiores a las cinco hectáreas, concentraba el 85% de la tierra (OCDE, 1995)³. A pesar de la reforma agraria en México, el coeficiente de Gini de concentración de la tierra es cercano al 62% (Deininger y Olinto, 2000). La agricultura de gran escala, orientada a la producción de insumos para la industria y la exportación por la transposición de criterios válidos para la industria, pero que ignoran las especificidades de la agricultura y la economía campesina, recibió generosos subsidios durante el modelo sustitutivo: crédito a interés real negativo, tasas de cambio apreciadas para la adquisición de bienes de capital, inversiones en obras de irrigación subsidiadas, insumos agrí-

3 Las cifras anteriores se refieren a nivel nacional; sin embargo, la concentración era y sigue siendo más pronunciada en algunas regiones, como el centro o el norte del país.

colas a bajo costo y acceso privilegiado a las nuevas tecnologías y avances científicos. Al mismo tiempo, se mantenían los precios de los alimentos básicos subsidiados para reducir los costos salariales urbanos. Estos mecanismos discriminaron al pequeño y mediano productor, especialmente orientado al mercado nacional, deprimiendo su crecimiento por debajo del crecimiento de la economía. La discriminación negativa de la sustitución de importaciones tuvo, entre otros efectos, el retroceso prematuro de la agricultura como fuente de generación del PIB, al tiempo que se mantuvo una elevada participación en el empleo total, conformándose una falla estructural de la economía mexicana que afecta negativamente a la evolución de la productividad total, de los ingresos, de la pobreza, del tamaño del mercado interno y del crecimiento del sector industrial. El retroceso de la agricultura en el PIB no se ha revertido (Gráfico 1).

Gráfico 1

México. Retroceso del sector agropecuario en el PIB (en %)



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI (1988-1999 y 1996-2008) y Presidencia de la República (2006).

La razón de la participación del sector agropecuario en el PIB total en relación con su participación en el empleo total indica el potencial del sector para generar empleo, ingresos y demanda interna. En el período 1997-2006, la participación del PIB agropecuario mexicano en el total fue 3,6 veces superior a la registrada en los EE.UU., mientras que la participación del empleo sectorial en el total fue 9,1 veces mayor, por lo que la productividad mexicana es un tercio de la estadounidense. Si para nivelar las dos productividades se procura un ajuste exclusivamente por

el empleo, este debería reducirse en México en casi el 60%. Un ajuste de tales magnitudes tiene costos económicos y sociales que difícilmente puedan sostener economía alguna.

Se suele argüir que la participación del sector agropecuario mexicano en el PIB corresponde a su nivel de desarrollo. Canadá y los EE.UU., al igual que la Unión Europea, Japón y los países de la OCDE, registraron para el período 1997-2002 un nivel de desarrollo varias veces superior al de México y una similar participación de la agricultura en el PIB (OCDE, 2003). Esto sugiere que la caída de la agricultura mexicana en el PIB nacional no responde a las transformaciones normales del proceso de desarrollo y es un síntoma de la enfermedad holandesa, que aqueja a todas las economías ricas en recursos naturales sometidas a choques externos de precios, o al flujo intenso e inestable de recursos financieros externos y que han mantenido períodos largos de revaluación cambiaria. Calculamos que con el PIB per cápita actual de México, la agricultura debería concentrar entre el 12 y el 15% del PIB (Chenery y Syrquin, 1986; Puyana y Romero, 2005).

DÉFICIT CRÓNICO EN INVERSIONES PÚBLICAS

El sector agropecuario mexicano ha acumulado por décadas un déficit de inversiones que limita la adopción de nuevas tecnologías, la integración del mercado nacional y su inserción en el externo. Para que la inversión pública actúe como catalizador del crecimiento sectorial, debe tener una participación en la formación bruta de capital fijo superior a su participación en la generación del PIB (Ishan et al., 1995). A partir de 1993, las inversiones totales se han elevado, y en 2002 ascendieron a 400 pesos corrientes por trabajador agropecuario. Las bajas inversiones se derivan de la caída del crédito de fomento y comercial, notoria a partir de la crisis de 1994-1995, al caer del 5,9 al 2,8% del crédito total, mismo que acusa tendencia decreciente menos aguda. Las magras inversiones sectoriales discriminan contra el sector e indican otra más de las asimetrías en las que se negoció y aplica el TLCAN, pues marcan las diferencias en los montos de auxilios que los EE.UU. y otros países desarrollados transfieren al sector agropecuario. En efecto, el apoyo total (TSE, por sus siglas en inglés) en el conjunto de los países de la OCDE fue de 283 dólares corrientes; en los EE.UU., 317, y en México, 90. Disparidades similares se encuentran en los apoyos por hectárea o por trabajador. La brecha crece en los apoyos en investigación y servicios de información, en los cuales los EE.UU. destinan 27 mil dólares al año y México 700 dólares. Como proporción del PIB, los apoyos mexicanos superan ligeramente a los de la OCDE y de los EE.UU. (Puyana y Romero, 2008a).

V. ¿COMPROMISOS EQUILIBRADOS?

LA APERTURA DE LOS MERCADOS

En el sector agropecuario, el TLCAN se forma con acuerdos bilaterales entre México y EE.UU.; EE.UU. y Canadá, y México con Canadá, en los cuales se integró el tratado entre Canadá y los EE.UU. en lo que resultó más en un convenio de comercio administrado que de libre comercio (Puyana y Romero, 2004). México obtuvo un período máximo de transición de 10 y 15 años para liberalizar por completo el comercio agrícola de ciertos productos (maíz, leche y granos de los cuales los EE.UU. son exportadores mundiales), a la vez que otorgó idéntico plazo a los EE.UU. para sus productos sensibles (cítricos, fresas, tomates, caña de azúcar, entre otros), en los que México es competitivo. Para estas listas, se acordaron cuotas de importación libres de aranceles, que se aplicarían durante el período de desgravación, y tarifas para las importaciones que sobrepasaran las cuotas. Las etapas de liberalización van desde la total desgravación a la entrada en vigencia del acuerdo (lista A), hasta la lista relacionada con los productos críticos para los cuales se acordaron cuotas y aranceles a desmontar paulatinamente durante un período de 15 años que culmina en 2008 (lista TRQ), de acuerdo con los intereses de cada país. Los EE.UU. obtuvieron plazos y cuotas en los productos de interés para México, como las frutas y las hortalizas, al igual que México para maíz, otros granos, oleaginosas y cárnicos.

México incluyó en la lista de 10 años con tarifas y cuotas-comercio por un valor mayor (330 dólares) que el que recibieron los EE.UU. (155 dólares), por lo que se considera que protegió en mayor medida sus productos sensibles. Sin embargo, las concesiones no reflejan las asimetrías existentes en el sector agropecuario entre México y sus socios del TLCAN. En las listas de productos críticos, aquellas de apertura en 10 y 15 años con tarifas y cuotas, los EE.UU. incluyeron intercambios que representan el 17,3% de sus importaciones desde México, mientras que este último sólo incluyó para esos períodos al 12,6% de sus importaciones desde EE.UU. Esto es, porque “en efecto, se acordó, tan temprano como 1990, durante la reunión de Houston, que México no sería tratado como país en desarrollo en las negociaciones, lo que significaba que no recibiría tratamiento preferencial en materias tales como períodos de transición para la eliminación de aranceles” (Brian y Maxwell, 2000).

MARGEN DE PREFERENCIA

En los acuerdos de integración “entre socios desiguales”, uno de los mecanismos para otorgar tratamiento preferencial a los menos desarrollados es el margen de preferencia frente a terceros países, la diferencia entre el arancel aplicado a los países no miembros y el que se aplica a los participantes. En el caso de las uniones aduaneras, esta preferencia

se otorga en el arancel externo común que contemple las necesidades de desarrollo del socio más débil. En las zonas de libre comercio, que no incluyen arancel común, se espera que los países más avanzados otorguen en su mercado mayor protección a las exportaciones provenientes de los menos avanzados que la que reciben de estos. En el sector agrícola, los EE.UU. tienen un arancel externo promedio cercano al 2,8%, en tanto que México aplica a los no miembros una tarifa media del 22% (USITC, 2003). Esa diferencia en el arancel hacia terceros países, tarifa de la Nación Más Favorecida (MFN), marca el rango de las preferencias y de la protección que cada país otorga a su producción nacional y a las importaciones desde los países miembros, y constituye la médula de los acuerdos de integración regional. Mientras México otorga en su mercado una protección del 14% a las importaciones originarias de los EE.UU. (y a su producción nacional), las ventas mexicanas a este país reciben una protección de sólo el 2%. Por otra parte, el arancel agropecuario estadounidense cayó en dos puntos porcentuales, al descender del 3,5 al 1%; en tanto que México redujo el suyo en favor de los EE.UU. en 6,7 unidades porcentuales, del 14,5 al 7,8%. Como resultado de los acuerdos preferenciales de los EE.UU., el promedio de los aranceles efectivamente aplicados es inferior al de MFN y todos reducen la preferencia otorgada a México, respecto a esos países, en términos generales en un 50% (Puyana y Romero, 2008a). Esto significa que el grado de protección que tienen los productos agropecuarios mexicanos en los EE.UU. es reducido, y una revaluación real por arriba de ese porcentaje, o ganancias en productividad o reducción del margen de ganancia de los competidores, puede eliminar la ventaja de acceso al mercado estadounidense que tiene México. En contraste, el grado de protección que se otorga a los EE.UU. frente a otros países con los cuales México no ha firmado convenios puede, en promedio, superar el 20%.

DERECHOS ANTIDUMPING Y SALVAGUARDAS

Se acordó que el apoyo interno y las exportaciones a terceros países debían negociarse en el marco multilateral de la Ronda Uruguay del GATT, para ampliar el poder de negociación con la Unión Europea (Smith, 1993). Cada parte conserva el derecho de aplicar derechos compensatorios a las importaciones agrícolas subsidiadas, de conformidad con las obligaciones establecidas en la OMC: si el precio de las importaciones se considera menor que su justo valor, se demuestra perjuicio para los productores nacionales, siempre y cuando los hagan públicos e informen al país exportador sobre la marcha de las investigaciones (Burfisher et al., 2001). La aplicación de subsidios a las exportaciones de productos agrícolas entre Canadá, los EE.UU. y México se considera “inadecuada”. Sin embargo, los tres países pueden aplicar subsidios a los productos

exportados entre sí, a fin de contrarrestar las exportaciones subsidiadas de otros países, principalmente de la Unión Europea (Gifford, 2001).

LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

Las disputas comerciales en el sector agrícola han sido las más frecuentes y difíciles desde la entrada en vigencia del TLCAN, especialmente para los EE.UU. y Canadá, mientras que para el caso de México, han sido de menor intensidad, entre otras razones, por el costo elevado y la larga duración de los paneles de controversias. Estas se originan en las ambigüedades del propio Tratado, ya que el “texto legal no establece ninguna armonización de las leyes comerciales de los tres países miembros respecto de las prácticas comerciales injustas y el uso de subsidios” (Morales, 1997). Este silencio es fuente de polémicas que perjudican en mayor medida a los exportadores canadienses y mexicanos, “porque los exportadores estadounidenses son capaces de manipular a su favor las complejidades del sistema regulatorio comercial estadounidense” (Drache, 2002). Lejos de crear un campo nivelado para la solución de controversias, el TLCAN no “estableció nuevos procedimientos prácticos independientemente de la ley comercial de los EE.UU., [que] ‘tienden a favorecer al demandante estadounidense’. Estas normas son, por lo general, ‘utilizadas por empresas estadounidenses para obtener protección y refugio de la competencia extranjera’” (Anderson y Rugman, 1997: 40).

La práctica administrativa estadounidense es tan ad hoc y arbitraria que no existe un campo de juego parejo. Las empresas extranjeras tienen menos derechos legales bajo la ley comercial estadounidense que las partes nacionales. Nada de lo acordado en el TLCAN cambió este arraigado sesgo administrativo (Anderson y Rugman, 1997: 42).

VI. DE LOS EFECTOS PREVISTOS A LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Los *fundamentos teóricos* en los que se basaron las reformas y el TLCAN descansaban en el papel que, en condiciones de mercados perfectos, juegan los precios para determinar la asignación de factores productivos. Al vincular estrechamente los precios internos a las cotizaciones mundiales, por acción de la ley del “precio único”, se alteran los precios relativos, se deprimen los precios de los bienes importables no eficientes y suben los precios de los exportables. Estos movimientos de precios elevan la productividad sectorial al propiciar cambios en el uso de los factores productivos, tierra, capital y mano de obra hacia actividades transables con ventajas comparativas evidentes. Se preveía la reducción del empleo sectorial para elevar la productividad a niveles compatibles con la de los EE.UU. Se procuraban cambios en la asignación de la tie-

rra, desde los cereales hacia las frutas y las hortalizas y, paralelamente, cambios en la estructura del intercambio internacional: se elevarían las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de cereales.

Con este marco conceptual, y en condiciones de mercados perfectos, la apertura comercial perjudica a los productores, vendedores de bienes no competitivos y beneficia a los productores y vendedores netos de bienes que se fabrican en el país más eficientemente que en el exterior. Todos los consumidores serían beneficiarios netos. El beneficio neto de un país con la apertura o con la integración depende de si las utilidades totales de los ganadores superan los costos de los perdedores, condición necesaria para compensar a los perdedores en montos exactos a sus pérdidas y conservar ganancias para los ganadores. Las compensaciones se realizan a través de transferencias fiscales (gravando a los ganadores y transfiriendo total o parcialmente esos impuestos a los perdedores). Y la política fiscal está mediada por el sistema político y por la estructura de poder, y muchas veces prevalece la política de contención del gasto de las autoridades hacendarias. Este principio es válido también para evaluar el monto y distribución de los beneficios del libre comercio y de los acuerdos de integración regional. El objetivo central de los países es la satisfacción de los intereses nacionales y no las ganancias en beneficio global. Por la existencia de perdedores y ganadores, muchos acuerdos establecen medidas compensatorias o tratamiento preferencial a favor de los países menos desarrollados.

LA TRAYECTORIA DE LA PRODUCTIVIDAD

Para establecer el logro de los efectos esperados por los negociadores y los analistas del TLCAN, medimos primero la apertura del sector, como la relación de las importaciones más las exportaciones agropecuarias al PIB sectorial. La tasa de apertura sectorial muestra un avance sostenido desde el 38% del PIB sectorial en 1993, al 68% en 2003. Es pertinente anotar, en primer lugar, el ascenso de la tasa durante 1994-1995, cuando la devaluación aceleró las exportaciones. En segundo término, las importaciones son el factor de mayor peso, ya que representan el 50% del PIB. En tercer lugar, las exportaciones, si bien han crecido, representan menos del 20% del PIB. Un coeficiente de apertura del 68% del PIB permite esperar fuerte transmisión de los precios externos a los internos, y cambios en la ubicación de factores, la productividad, el empleo y los ingresos.

Desde 1993 ha habido ganancias de eficiencia, ya que ha aumentado el valor agregado por trabajador. De 1993 a 2006, el crecimiento de la productividad de la agricultura fue más de dos veces superior al del resto de la economía; a pesar de esto, la productividad de la agricultura continúa como la más baja de todas las actividades de la economía.

Estas ganancias tienen como correlato que la agricultura no haya absorbido empleo y pierda peso en el empleo total. Aun si la agricultura hubiera mantenido durante 1993-2005 su participación en el empleo total, habría ganancias, por cierto muy reducidas, en productividad relativa, ya que durante 1993-2005 el crecimiento del PIB agrícola (1,18 %) superó, por un estrecho margen, al del empleo total (1,16%). En últimas cuentas, la productividad sectorial ha oscilado en un 30% de la total. Si bien el crecimiento de la productividad del sector agrícola estrechó las brechas internas respecto a la economía nacional y el sector pecuario, no ha logrado reducir la distancia con la productividad del sector de los EE.UU. En 1971, la productividad de la agricultura mexicana era el 14% de la estadounidense. Al iniciarse las negociaciones del TLCAN, la productividad agropecuaria mexicana representaba el 10% de la estadounidense, y para el año 2005 había caído a sólo el 7,4%.

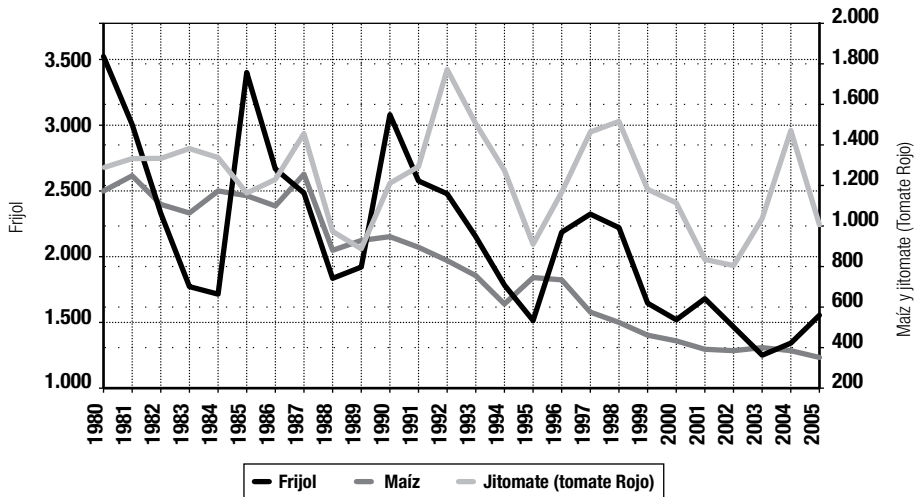
EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS INTERNOS

Para el sector agropecuario, y asumiendo mercados internos perfectamente competitivos que no existen en México (BM, 2001), la apertura comercial implicaba el ajuste gradual de los precios internos a los internacionales, especialmente en el caso de granos y oleaginosas, con ajustes a la baja. Hay que considerar que las cotizaciones externas no reflejan los costos reales de producción, pues están afectados, entre otros factores, por las políticas de apoyo y de fomento de los EE.UU., Japón y la Unión Europea (BM, 2003), las cuales explican, en parte, la trayectoria descendente de los precios internacionales. En dólares de 1990, los niveles récord del período 1970-1980 no se han restablecido, por el acelerado crecimiento de la oferta y la maduración de las inversiones en ciencia y tecnología que los precios elevados estimularon. Durante las negociaciones del TLCAN (1989-1993), los precios de los cereales eran sólo el 55% del nivel de 1980. Una recuperación considerable de los precios externos de los cereales se registra desde mediados de 2001 (BM, 2003; 2004). En 2002, entró en vigor la nueva ley agrícola de los EE.UU., en la que se sustituyen los precios objetivos por producto por pagos directos. La flexibilidad en las condiciones de producción y la eliminación de requisitos de *set aside* generan incentivos para elevar la producción de algunos granos. Las proyecciones indican que los precios continuarán deprimidos (Puyana y Romero, 2008a).

Como se esperaba, los precios internos acusan agudas caídas en prácticamente todos los productos transables mexicanos, ya sean importables o exportables (Gráfico 2). El descenso de los precios del tomate y otros productos de exportación de México sugiere una pérdida del valor retorno de las ventas externas, menores ingresos a los productores y ganancias en bienestar de los consumidores.

Gráfico 2

Precios de frijol, maíz y jitomate, 1980-2005 (pesos de 1993 la tonelada)



Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) <www.siap.sagarpa.gob.mx>.

Con precios internacionales a la baja, la creciente vinculación de las cotizaciones internas y externas redujo el precio nacional del maíz y afectó a los productores, sin que los programas hayan compensado a los agricultores pequeños. Los productores de maíz respondieron a la intensa caída de los precios internos elevando los rendimientos y el volumen sembrado, más intensamente que el resto de los artículos. Son precisamente los productores de grano de temporal, es decir, los considerados menos eficientes en comparación con los de los EE.UU., los que en mayor medida han incrementado su producción de forma sostenida, al tiempo que la de los productores de riego, y más orientados al mercado, es menos estable y ha crecido menos (Puyana y Romero, 2008a).

EFFECTOS SOBRE LA PRODUCCIÓN

En los años anteriores a la entrada en vigencia del TLCAN, el crecimiento del sector fue menor (a una tasa del 1,7% promedio anual) al de la economía (4%, promedio anual), diferencia que se mantuvo con posterioridad a su implementación, aunque la brecha se redujo. La más dinámica ha sido la producción de frutas y legumbres.

La caída de los precios fue enfrentada con elevación en el volumen de la producción y en rendimientos, como un mecanismo de mantener el valor total de la producción y los ingresos. Este objetivo no se logró, pues el deterioro de las cotizaciones fue superior al aumento del volumen de la producción, lo cual afecta los ingresos y explica el descenso en el valor de la producción del sector y de la participación del PIB agropecuario en el total. El ajuste de los precios resultó superior al ajuste en cantidades.

Según lo esperado, la estructura de la producción, en valor, se ha modificado a favor de los productos exportables más rentables, los cuales ganan el terreno cedido por los cereales. Esta evolución se refleja en la desaceleración del volumen de la producción y el consumo per cápita de la mayoría de productos agrícolas, el incremento del contenido importado en el consumo aparente de estos bienes y una mayor dependencia alimentaria de las importaciones.

LOS EFECTOS SOBRE LOS EQUILIBRIOS COMERCIALES EXTERNOS

De 1993 a 2002, el comercio exterior agrícola creció en términos reales a una tasa menor que el comercio exterior total. Luego de un notable incremento entre 1993 y 1995, las exportaciones agrícolas se desaceleraron. Las importaciones han sido más dinámicas y el déficit externo sectorial se ha incrementado. Por la revaluación cambiaria, el equilibrio del mercado interno se ha logrado con importaciones y no con aumentos en producción que satisfagan el crecimiento de la demanda (Puyana y Romero, 2008a). El sector pecuario registra superávit comercial, no así el sector agropecuario, que registró en 2002 el mayor déficit comercial desde 1980.

La trayectoria del comercio agrícola, pecuario y alimentario acusa alta sensibilidad al tipo de cambio real. En 1995, las importaciones disminuyeron y las exportaciones aumentaron como resultado de la devaluación, registrándose con ello un significativo superávit sectorial. En 1997, con la depreciación, disminuyó el déficit comercial agrícola. Se debe considerar que las exportaciones de frutas y hortalizas han tenido un desempeño muy positivo y registran elevadas tasas de crecimiento, como lo han registrado numerosos estudios. El balance del intercambio sectorial con los EE.UU. y Canadá arroja un saldo rojo que equivale al 22% del total exportado de estos bienes a estos dos mercados. Teniendo en cuenta que cerca del 90% del intercambio mexicano se realiza con los socios del TLCAN, puede sugerirse que este es el que marca el comportamiento total del comercio exterior agropecuario.

Un foco rojo en el intercambio comercial es la evidencia de que, desde la entrada en vigencia del TLCAN, México haya perdido peso en las importaciones totales de los EE.UU. y sea desplazado de este

mercado por competidores externos, como lo sugiere nuestro cálculo de Ventaja Comparativa Revelada (VCR) o índice de especialización, desarrollado por Ballassa (1967). Por ejemplo, el jitomate perdió el 60% del valor de su índice de especialización. Lo mismo, aunque en menor grado, sucede con otras frutas, como los melones, las uvas y en general con las hortalizas. El casi nulo margen de preferencia y su erosión con los acuerdos firmados por los EE.UU., amén de la revaluación del peso, la falta de inversiones y el pésimo funcionamiento de los mercados internos mexicanos, explican este retroceso.

VII. CAMBIOS EN LA UBICACIÓN DE FACTORES

CAMBIOS EN LA ASIGNACIÓN DE LA TIERRA CULTIVABLE

Se registra una diferencia marcada en la participación porcentual de las frutas y hortalizas en el valor total del producto interno bruto sectorial y en la proporción porcentual de tierra dedicada a su cultivo, lo cual indica las brechas en productividad e ingresos para los productores dedicados a estos productos. La superior rentabilidad de las frutas y hortalizas, fortalecida por virtud del garantizado acceso preferencial al mercado estadounidense y canadiense, debería atraer factores productivos e incrementos importantes en producción y productividad. Como analizan Puyana y Romero (2008a), si bien se han incrementado la producción y las exportaciones de frutas y hortalizas, la proporción en la tierra que ocupan no ha aumentado.

No todas las tierras ni los climas son aptos para la producción de este tipo de productos. Los altos costos de entrada dificultan la ampliación de estos cultivos, como son las inversiones para plantar frutas, muchas de las cuales tienen un período largo entre la siembra y la primera cosecha comerciable. La falta de inversiones en riego limita el potencial cultivo de hortalizas, al igual que la insuficiencia de vías que permitan la salida a los mercados de productos altamente perecederos. No en último lugar se debe mencionar el mal funcionamiento de los mercados (de bienes, capitales y tecnología). Los mercados domésticos no son competitivos, están dominados por estructuras oligopólicas o monopsónicas: el mercado del maíz está controlado por no más de veintisiete agentes con gran poder de mercado. En granos, la concentración es mayor y reduce la proporción del precio final que reciben los productores a menos del 30%. Lo mismo ocurre en el sector frutícola y de hortalizas, el más orientado al mercado de exportación (el mercado del aguacate está controlado por siete comerciantes al por mayor, el de la naranja por cinco, y el del tomate, por sólo ocho compradores), el productor no recibe más allá del 30-35% del precio final (BM, 2001).

CAMBIOS EN EL EMPLEO AGROPECUARIO

Otro efecto previsible de la apertura comercial, relacionado con la productividad, era que cantidades importantes de mano de obra en las zonas rurales se tornarían superfluas (De Janvry y Sadoulet, 1998) por el cambio hacia una mezcla de producción menos intensiva en trabajo. Si el exceso de oferta de trabajo no encontraba ocupación en otras actividades rurales o en otros sectores de la economía, los salarios de la mano de obra en estas zonas se reducirían (Levy y Wijnbergen, 1992; Romero y Yúnez, 1993). Los más afectados serían los trabajadores agrícolas sin tierra y aquellos propietarios de predios que complementan su ingreso como asalariados en otras actividades agropecuarias. La caída de los salarios rurales deriva de la falta de oportunidades de trabajo en la agricultura y la limitada movilidad de la mano de obra y, por la apertura, reduce el peso del maíz de temporal, que es una actividad intensiva en trabajo. La estructura de la producción agropecuaria resultante de estos cambios es menos intensiva en trabajo que la existente antes de la apertura. La caída de los salarios reales por la apertura comercial hace imprescindible instrumentar políticas para mitigar tal efecto, considerando la pobreza en el campo y los bajos salarios, todo lo cual justifica tales acciones aun sin liberalización (Casco y Romero, 1997). La magnitud de la pérdida de empleo varía según los autores. López (2000) sugiere que, por los cambios en la estructura del producto agrícola, desde la apertura se han perdido 700 mil empleos que se hubieran generado de no haber existido esos cambios. Polaski (2003) ubica la pérdida de empleos en más de un millón, y Romero y Puyana (2008a) calculan el estancamiento del empleo agrícola entre 1993 y 2001 –es decir, no hubo generación de nuevos empleos– y concluyen que el resultado se agrava al considerar que no ha habido crecimiento de empleo en volúmenes compensadores ni en las manufacturas (maquila o no maquila) ni en actividades rurales no agropecuarias. Se ha abultado el sector terciario informal, de baja productividad y menores ingresos, y se ha propiciado el traslado del empleo hacia actividades menos productivas. A pesar de las ganancias en productividad y el estancamiento del empleo, los salarios reales en la agricultura y en el sector pecuario cayeron sensiblemente con la crisis cambiaria de 1994-1995 y no se han recuperado. No obstante la falta de generación de empleo formal, los salarios promedio en el sector agrícola eran un 16% menores que en 1993 y las remuneraciones promedio en el sector pecuario eran el 5,1% superiores, a pesar de que creciera su productividad.

VIII. LOS EFECTOS DISTRIBUTIVOS DEL NUEVO MODELO DE COMERCIO EXTERNO

Como se explicó anteriormente, de la apertura del sector (ingreso al GATT, reformas y TLCAN) se esperaban efectos distributivos importan-

tes que beneficiarían al conjunto del sector y a la sociedad. Los perdedores serían compensados con las ganancias netas de toda la sociedad. Se estableció que hubo ganancias en productividad, cambios en los precios relativos y en las estructuras productivas y de exportación, a la vez que el empleo sectorial, en el mejor de los casos, se estancó y sus remuneraciones cayeron. Exploraremos, a continuación, algunos efectos distributivos de esta trayectoria sectorial.

LA DISTRIBUCIÓN DE LAS GANANCIAS EN PRODUCTIVIDAD

Los cambios en los pagos a factores indican la apropiación de las ganancias en productividad. La participación de los salarios en el PIB descendió al 57%, durante 1980-1996. La recuperación en 1997-2000 sólo la eleva al nivel de 1993, con lo cual la pérdida en todo el período es del 47%. Las retribuciones al capital y la renta de la tierra ganan lo que los salarios pierden. Durante 1994-2000, la participación de los salarios en el PIB agropecuario descendió en un 5,4%, y la retribución al capital creció en un 8,1%. En resumen, se registran ganancias para el capital y la tierra y pérdidas para el trabajo.

Al igual que el valor agregado agropecuario, el ingreso rural descendió del 20% del ingreso nacional total al 13% en 2002. La trayectoria sugiere una leve y oscilante recuperación del sector, a partir de 1997, que no logra recuperar el terreno perdido en la década del ochenta. Es de considerar que el ingreso rural no significa ingreso exclusivamente agropecuario, ya que integra el de actividades rurales no agrícolas, las remesas del exterior y las transferencias fiscales.

LA ESTRUCTURA DEL INGRESO RURAL POR DECILES DE POBLACIÓN

En el marco de la declinación del sector agropecuario en el PIB y en el ingreso se evidencia una gran concentración de este último. En el decil de mayor pobreza, el 60% de la población es rural y detenta la casi totalidad de sus recursos pecuniarios de actividades agrícolas. Esta proporción desciende aceleradamente a medida que se avanza hacia los deciles de ingreso superior. También es evidente el deterioro en la participación del ingreso rural en los nueve primeros deciles durante todo el período (Puyana y Romero, 2004). El alto peso del ingreso rural en los deciles inferiores corresponde a la concentración de la población rural en estos. En efecto, el 72% de los hogares correspondientes al primer decil de la población es rural, mientras que en el último decil, sólo pertenece el 9%.

Desde la perspectiva de la distribución a escala nacional, tenemos que el primer decil de la población rural percibe el 1,1% del ingreso total nacional. A medida que se avanza a los estratos superiores, crece la participación de las familias rurales en el ingreso de cada uno, pasando de apenas el 1% del ingreso nacional en el primer decil, a cerca del 2,6%

en el último. Por otra parte, entre 1989 y 1994, toda la población rural perdió ingreso. Y entre 1994 y 2005, registraron ganancias marginales los deciles primero y cuarto, y dramáticamente elevadas el décimo, el único que gana en todo el período.

LA EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS MONETARIOS REALES ANUALES POR HOGAR

Estudios recientes muestran que una parte creciente del ingreso de la población campesina más pobre, poseedora de muy poca tierra, proviene de actividades rurales no agropecuarias y de las remesas de exterior; no obstante, el ingreso total de más del 30% de la población no supera el nivel de la línea de extrema pobreza. El ingreso promedio anual por hogar rural señala la misma tendencia declinante para el período 1994-2004: por una parte, el ingreso rural anual por hogar es muy bajo. En efecto, en 2004 alcanzó, en el primer decil del ingreso, sólo 4 mil pesos constantes de 1993 contra 126 mil pesos del decil de mayores ingresos.

LA DINÁMICA DE LOS INGRESOS MONETARIOS POR HOGAR

El ingreso monetario real decreció considerablemente durante 1994-2005 para todos los deciles, excepto para el décimo, que sí lo incrementó. El ritmo de esta intensificación de la pobreza y la concentración del ingreso de los hogares rurales se capta de las tasas de crecimiento de este indicador: la caída del ingreso de los hogares del primer decil fue del 2,10%, la más aguda durante 1994-2002, mientras que el decil más rico incrementó su ingreso en un 4,52%.

La dinámica en los ingresos rurales responde a niveles de desarrollo bajos y a mayor incidencia de la pobreza que en las áreas urbanas. Así, por ejemplo, el 45% de la población rural vive en condiciones de pobreza moderada, contra el 27% en el sector urbano. La pobreza extrema afecta al 21% de la población rural (y sólo al 5% de la urbana). Lo anterior resulta en que el 66% de la población rural es pobre. La pobreza moderada rural descendió entre 1994 y 2002 al nivel registrado en 1984, y la pobreza extrema ascendió desde 1970 hasta 1998, para caer un tanto entre 1998 y 2002. Es decir, en el período de vigencia del TLCAN la pobreza extrema se ha mantenido casi sin cambio.

EL EFECTO COMPENSADOR DE LAS REMESAS

Para comprender mejor la intensidad de la caída de los ingresos agropecuarios, es importante considerar la magnitud de las remesas, no obstante las cuales se registran, por una parte, los niveles elevados de pobreza y su trayectoria levemente declinante o estática. Las remesas han crecido exponencialmente al ascender de 2 mil millones de dólares en 1980 a cerca de 24 mil millones de dólares en 2005. Entre 1980

y 1993, la tasa de crecimiento anual fue del 7% y a partir de la entrada en vigencia del TLCAN ascendió al 12% promedio anual. Ciertamente, son ritmos de crecimiento que superan con creces los de los salarios o el producto agrícola. Sin estas remesas, el ingreso de los hogares rurales que las perciben habría sido por lo menos un 20% menor (CEPAL, “Panorama Social de América Latina 2004”, en <www.eclac.org>) y la insatisfacción de las necesidades básicas se habría incrementado. Aun si parte del crecimiento de las remesas se explica por mejoras en el registro, al perfeccionarse y abaratare estas por intermedio de instituciones financieras, la expansión es alta.

Los efectos distributivos de las reformas y el TLCAN obtenidos en este estudio van en línea con los de un sofisticado estudio (D. Ingco et al., 2003) que mide los efectos de la apertura del sector agropecuario para la OCDE, sobre los productores agropecuarios, propietarios y trabajadores, y sobre la población urbana, considerando en cada caso los apoyos y transferencias compensatorias, como PROCAMPO. La liberalización del 100% de las importaciones de los granos básicos, el arroz y las oleaginosas contrae los precios al productor mexicano en un 30%, y reduce la producción en un 50%. La distribución de los efectos de la desgravación arancelaria, por tipo de sujeto económico y asumiendo una liberalización del 50%, arroja beneficios para los consumidores y los contribuyentes mexicanos superior a los mil millones de dólares (en proporciones casi del 50% para cada grupo) y pérdidas para los agricultores, equivalentes a 1.036 millones de dólares. El beneficio neto para la sociedad es de 26 millones de dólares (D. Ingco et al., 2003: 158). La liberación al 100%, que ya implementó México para muchos productos y a la cual se llegó, para todo el universo arancelario, en enero de 2008, induce beneficios para los contribuyentes y los consumidores de 1.826 dólares, las pérdidas para los agricultores rondan los 2.035 millones y la sociedad en conjunto sufre una pérdida de bienestar equivalente a 103 millones de dólares, es decir, no hay margen para la compensación.

Asumiendo una liberalización del 100% y generalizada, los agricultores mexicanos pertenecientes a los 5 deciles de menores ingresos son perdedores netos de ingreso. La pérdida oscila entre el 7% (en el primer decil) y el 22% (para el tercero). Los consumidores rurales ganan entre el 3% (para el primer decil) y el 1% (para los deciles 3, 4 y 5). El efecto neto en el sector rural es negativo, con una variación entre el -4% (en el primer decil) y el 20% (para el tercero). Los sectores no agrícolas ganan entre el 2% para el primer decil y el 1% en los cuatro restantes. Los mayores perdedores son los productores pequeños y comerciales, para los cuales el ingreso se reduce en un 22% (D. Ingco et al., 2003: 161; Tablas N° 7 y 8).

Se arguye que los efectos de las caídas de precios de los productos alimenticios inducidos por la liberalización impulsan indiscutibles efectos positivos para los consumidores urbanos y para los pobres rurales, que son los compradores netos de alimentos. Este raciocinio no es sólido, se respalda en un análisis de equilibrio parcial y estático, y no considera los efectos que se obtienen cuando “otros precios, relevantes en términos de bienestar y las cantidades, responden a los cambios en los precios de los alimentos” (De Gorter et al., 2004).

Al estimular la producción de alimentos y la demanda por mano de obra agrícola, los precios altos de los alimentos pueden beneficiar a la población rural pobre, incluso a la población pobre compradora neta de alimentos. Este efecto se realiza a través de la respuesta de los salarios (De Gorter et al., 2004: 64; traducción propia).

Para establecer plenamente el efecto de los cambios en los precios de los alimentos, se precisa un análisis detallado de los múltiples precios que afectan el ingreso de los hogares rurales, de la elasticidad de la demanda de mano de obra y de los salarios, respecto a los precios de los alimentos. Es razonable esperar que los precios más altos de los alimentos y un mayor empleo rural incrementen la demanda rural de servicios, comercio al detal e infraestructura. A la luz de estos estudios y razonamientos, resulta dudoso sostener que la caída de los precios de los granos básicos beneficie indiscutiblemente a los productores rurales pequeños, pobres, compradores netos de alimentos.

Ciertamente, los datos sobre remesas no prueban la causalidad entre el TLCAN y la migración, pero sí permiten concluir la acentuación de la migración contra todo lo propuesto por los negociadores del TLCAN a los dos lados de la frontera, como lo establece Polaski (2003).

IX. ¿SE PUEDEN ATRIBUIR ESTOS EFECTOS A LA APERTURA Y AL TLCAN?

LA APERTURA, LA GENERACIÓN DE EMPLEO Y LA MIGRACIÓN

En este apartado se exploran las relaciones entre las reformas y el TLCAN y sus efectos sobre las tasas de desocupación y las de migración⁴.

Durante el período intercensal 1990-2005, se han efectuado los siguientes cambios en la composición del empleo a nivel municipal: descenso de la proporción de empleo agrícola y aumento de la ocupa-

4 La información se extrajo del “Tercer Informe Presidencial” (Presidencia de la República, 2003), y de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pecuaria (SAGARPA), y se construyeron series desde 1980 hasta 2002. Los indicadores son: producción, consumo, importaciones y exportaciones en cifras expresadas en volumen (por ejemplo, toneladas), para evitar los problemas derivados de trabajar con precios.

ción en actividades terciarias, principalmente comercio, en cerca de la tercera parte del total de municipios; la migración se ha acelerado en todos los municipios, especialmente en aquellos en los cuales el peso de la actividad agrícola es mayor; y los municipios, donde la pérdida de empleo agrícola y la terciarización fueron mayores, muestran superiores tasas de migración. Para enfatizar estas relaciones, aducimos que estos municipios acusan los mayores índices de pobreza (medida, por ejemplo, por el nivel de desnutrición infantil).

EFFECTOS EN LOS MERCADOS LOCALES DE TRABAJO

La revisión anterior nos permite aclarar que la contracción de la ocupación agropecuaria mexicana no se debe exclusivamente a los efectos del TLCAN, ya que, como se mencionó, el retroceso prematuro del sector se inició en los años cincuenta, y ni el aumento en la producción ni en las exportaciones de frutas y hortalizas lo revirtió. Tampoco lo lograron los programas de apoyo sectorial y social a la población rural.

Se puede considerar que los mercados de las comunidades rurales funcionan como mercados saturados, en los cuales los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo se ajustan mediante la emigración y la caída de los salarios reales. La relación que existe entre reducción de oportunidades de ocupación en los mercados locales y la migración internacional se calculó usando el índice de intensidad migratoria (la proporción de población migrante durante los cinco años anteriores al censo), el porcentaje de hogares con emigrantes en los EE.UU. en el último quinquenio y el porcentaje de hogares que reciben remesas, de acuerdo con los indicadores construidos por CONAPO. Estos indicadores se relacionaron con la tasa de ocupación agrícola del municipio durante la década del noventa en cada una de las entidades federativas.

Los resultados obtenidos⁵ sugieren con sólida evidencia estadística que alrededor del 12% de la variación en la migración internacional está explicada por pérdidas de empleo agrícola. También se estableció una relación inversa y robusta entre el porcentaje de hogares que reciben remesas y la pérdida del empleo agrícola. A este último se puede atribuir el 20% de la variabilidad en la proporción de hogares que captan remesas. Este recurso compensa la pérdida de ingresos laborales agrícolas, lo que podría también interpretarse como un “seguro de desempleo”.

La relación entre las tres variables –ocupación agropecuaria, ocupación total e intensidad migratoria en los municipios mexicanos para el período intercensal 1990-2000– arroja una relación directa entre

⁵ La información básica y los resultados de los modelos están a disposición de quien los solicite.

el aumento del empleo agrícola y el incremento de la ocupación total. En efecto, cerca del 35% de los municipios mostró una reducción del empleo agrícola y del empleo total. Por otra parte, la tendencia a migrar es mayor a medida que disminuyen el empleo agrícola y el total.

X. CONCLUSIONES

El TLCAN se negoció en condiciones de grandes asimetrías, que se magnifican al considerar las brechas que existen entre la productividad del sector agropecuario de México y de Canadá y los EE.UU. Este desequilibrio se repite al considerar los recursos que estos dos países dedican a estimular el desarrollo sectorial y a apoyar las exportaciones. Los compromisos pactados en el capítulo agropecuario no reflejan plenamente el menor desarrollo de la agricultura mexicana en plazos de desgravación ni en montos de mercado, para los cuales se acordaron períodos de desgravación más lenta.

En las dos décadas cumplidas desde el inicio de la apertura de la economía mexicana y de las reformas macroeconómicas emprendidas, el sector agropecuario se ha abierto a la competencia externa, como lo señala el elevado coeficiente externo del PIB agropecuario, muy similar al de toda la economía. Todos los productos agropecuarios transables compiten intensamente en los mercados externo e interno y, en consecuencia, los precios internos se han vinculado más estrechamente que antes con los externos. Esta mayor vinculación se visualiza en la caída sostenida de los precios internos. A esta trayectoria de las cotizaciones internas, los productores han respondido elevando la producción y los rendimientos, sin que puedan anular totalmente el impacto de los precios sobre el valor total de la producción y los ingresos.

Según lo buscado, la productividad sectorial ha mejorado relativamente, pero no lo suficiente para acortar la brecha con los países socios. Tampoco se ha manifestado en mejorías en el ingreso ni en los salarios de los trabajadores, ni se evidencia un retroceso en el descenso sostenido de la participación del sector agropecuario en la generación del PIB total, con lo cual se intensifica la fractura estructural de la economía mexicana (premature retroceso de la agricultura y de las manufacturas en el generación del PIB total), la cual se relaciona con los bajos ingresos agropecuarios, la poca dinámica de los mercados internos, los bajos salarios urbanos en actividades no especializadas y el abultamiento de las actividades terciarias de baja productividad y de la informalidad.

Si bien la producción de frutas y hortalizas ha crecido y la productividad ha mejorado, no se ha registrado un incremento importante en la tierra dedicada a estas faenas.

Como se esperaba, se ha modificado el intercambio externo: crecieron las exportaciones de frutas y hortalizas y las importaciones de granos y otros alimentos. En general, y por el mantenimiento de largos períodos de revaluación de la tasa de cambio, se mantiene un déficit comercial agroalimentario grande, a la vez que crece el abastecimiento externo del consumo aparente nacional.

Las ventajas arancelarias recibidas por México fueron muy estrechas y se han erosionado en virtud de la revaluación cambiaria y porque los EE.UU. han firmado acuerdos de libre comercio con muchos países con producciones que compiten con las mexicanas. Por estas razones, entre otras, México ha perdido presencia en las importaciones totales de los EE.UU., inclusive en aquellos productos en los cuales México es exportador neto de elevada competitividad, como el tomate y las frutas.

La distribución de las ganancias en productividad parece favorecer en primer lugar a los dueños del capital que al trabajo. Y en términos de ingreso, desde la entrada en vigencia del TLCAN, se percibe el deterioro de los salarios, la caída del ingreso rural en el total, el empobrecimiento de prácticamente toda la población al caer los ingresos anuales por hogar de los nueve primeros deciles de población, particularmente del decil más pobre. Pero se agudizó la concentración del ingreso, ya que el decil superior incrementó su ingreso a una tasa anual promedio que duplica la tasa de contracción del más pobre. En resumen, parece que no hay margen para compensación.

La dinámica sectorial ha incidido en la pérdida de la capacidad de generar empleo y elevar los salarios, y está directamente relacionada con el aumento de las migraciones. Las remesas actúan como un mecanismo compensador y como un seguro de desempleo que hace menos drásticos los efectos del ajuste.

Los anteriores resultados, no del todo satisfactorios, surgen de la falta de una política de desarrollo sectorial que busque elevar el peso del sector agropecuario en el PIB, como la principal ruta para incrementar su productividad y elevar los ingresos de los productores y los trabajadores. No se incrementaron las inversiones públicas en los montos necesarios ni se actuó sobre los mercados internos, los cuales, lejos de ser competitivos, tienen visos de ser monopolísticos y nada transparentes. Tampoco se establecieron instituciones de crédito en reemplazo de las eliminadas en los años ochenta y noventa, de suerte que el sector no dispone de líneas de crédito de fomento. Por otra parte, los apoyos dados a los productores en programas como PROCAMPO o Alianza para el Campo son insuficientes e insignificantes comparados con los que se otorgan en los EE.UU., a pesar de que la proporción que estos apoyos representan en el PIB mexicano no diste mucho de la participación que los apoyos estadounidenses representan en su PIB.

Es necesario también tomar medidas para reducir la elevada fragmentación de la propiedad rural y la concentración de los apoyos y del crédito en los propietarios de mayor extensión y orientados a la producción de insumos industriales o a la exportación. En otras palabras, es necesario eliminar los remanentes aún muy fuertes del sesgo urbano y el modelo dual agropecuario sobre los que se erigió el modelo de sustitución de importaciones. Todo con miras a una estrategia de desarrollo sectorial que eleve la productividad del sector, ampliando la participación en el producto y no únicamente reduciendo el empleo. En esta estrategia, un papel muy importante, no suficientemente explorado en nuestro medio, es el atribuido por muchos expertos a la pequeña y mediana explotación agropecuaria campesina.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Andrew y Rugman, Alan 1997 "NAFTA and the dispute settlement mechanisms: a transaction costs approach" en *The World Economy* (Londres) Vol. XX, N° 7, noviembre.
- Ballassa, Bela 1967 "Trade liberalization and revealed comparative advantage" en *The Manchester School of Economic and Social Studies* (Manchester).
- Bhagwati, Jagdish 1993 "Regionalism and multilateralism" en De Melo, Jaime y Panagariya, Arvind (eds.) *New dimension in regional integration* (Cambridge: Cambridge University Press).
- BM-Banco Mundial 2001 "Mexico-land policy. A decade after the Ejido Reform", Reporte N° 22187, Washington DC.
- BM-Banco Mundial 2003 *World development prospects and the developing countries* (Washington DC).
- BM-Banco Mundial 2004 *World development prospects and the developing countries* (Washington DC).
- Brian, Tomlin y Maxwell, Cameron 2000 *The making of NAFTA. How the deal was done* (Nueva York: Cornell University Press).
- Burfisher, Mary et al. 2001 "NAFTA trade dispute resolution: what are the mechanisms?" en Loyns, R.M.A. et al. (eds.) *Centro de políticas de agricultura y alimentación* (Texas: Texas A&M University).
- Casco, Andrés y Romero, José 1997 "Propuesta de gasto público para el campo" en *Estudios Económicos* (México DF: El Colegio de México) Vol. XXII, N° 1, enero-junio.

- Chenery, Hollis y Syrquin, Moshe 1986 *Industrialization and growth: a comparative study* (Oxford: Oxford University Press).
- D. Ingco, Merlinda 1995 "Agricultural trade liberalization in the Uruguay Round. One step forward, one step back?", World Bank Policy Research Working Paper N° 1500, Banco Mundial, Washington DC.
- D. Ingco, Merlinda et al. 2003 *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development* (Washington DC: Banco Mundial).
- De Gorter, Harry; D. Ingco, Merlinda; Mitchell, Donald y Short, Cameron 2004 "The distributional effects of agricultural policy reforms" en D. Ingco, Merlinda et al. *Agriculture and the WTO. Creating a trading system for development* (Washington DC: Banco Mundial).
- De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth 1998 "El TLCAN y la agricultura: evaluación inicial" en Schwentesius, Rita et al. (eds.) *TLC y agricultura; ¿funciona el experimento?* (México DF: CIESTAM/ Universidad Autónoma de Chapingo).
- Deininger, Klaus y Olinto, Pedro 2000 "Asset distribution, inequality and growth", World Bank Policy Research Working Paper N° 2375, Banco Mundial, Washington DC.
- Drache, Daniel 2002 "Pensar desde afuera de la caja: una perspectiva crítica del quinto aniversario del TLCAN" en Borja, Tamayo (comp.) *Para evaluar al TLCAN* (México DF: Tecnológico de Monterrey/Porrúa).
- Finger, Michael 1993 "GATT's influences on regional arrangements" en De Melo, Jaime y Panagariya, Arvind (eds.) *New dimension in regional integration* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gifford, Mike N. 2001 "Agricultural liberalization under NAFTA: the negotiation process" en Loyns, R.M.A. et al. (eds.) *Trade liberalization under NAFTA: report card on agriculture* (Texas: Texas A&M University/Centro de Políticas de Agricultura y Alimentación).
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística y Geografía 1988-1999 y 1996-2008 "Sistema de Cuentas Nacionales de México" en <www.inegi.gob.mx>.
- Ishan, Jonathan et al. 1995 "The forgotten rationale for policy reform: the productivity of investment projects" en *Quarterly Journal of Economics* (Washington DC) Vol. CXIV.
- Levy, Santiago y Wijnbergen, Sweder van 1992 "Transition problems in economic reform: agriculture in the Mexico-US Free Trade Agreement", Banco Mundial/OECD Development Center.

- López, G.J. 2000 “El empleo durante las reformas económicas” en Clavijo, F. (ed.) *Reformas económicas en México: 1982-1999* (México DF: CEPAL/FCE).
- Morales, Isidro 1997 “The Mexican crisis and the weakness of the NAFTA consensus” en *The Annuals of the American Academy of Political Social Science* (Filadelfia) N° 550, marzo.
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 1995 *Agricultural policies, markets and trade in the OECD countries* (París).
- OCDE-Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico 2003 *Agricultural policies, markets and trade in the OECD countries* (París).
- Polaski, Sandra 2003 “Jobs, wages, and households income” en Audley, John et al. *NAFTA's promise and reality* (Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace).
- Presidencia de la República 2003 “Tercer informe presidencial” en <<http://tercer.informe.fox.presidencia.gob.mx/index.php?idseccion=6&pagina=3>>.
- Presidencia de la República 2006 “Sexto informe presidencial” en <<http://alt1040.com/2006/09/sexta-informe-presidencial-minuto-a-minuto>>.
- Puyana, Alicia 1982 *Economic integration amongst uneven countries. The case of the Andean group* (Nueva York: Pergamon Press).
- Puyana, Alicia 2002 *The Mexican road to open regionalism. Trade agreements with developed countries* (Santiago: CEPAL).
- Puyana, Alicia y Romero, José 2004 “La estrategia comercial mexicana. Superando la fuerza centrípeta estadounidense” en *Foro Internacional* (México DF) Vol. XLIV, N° 3.
- Puyana, Alicia y Romero, José 2005 *Diez años con el TLCAN. Las experiencias del sector agropecuario mexicano* (México DF: COLMEX/FLACSO).
- Puyana, Alicia y Romero, José 2006 “La convergencia económica y los acuerdos de integración. ¿Hay enseñanzas del TLCAN para el ALCA?” en Calva, José Luis (coord.) *La economía mexicana bajo el TLCAN. Evaluación y alternativas* (México DF: Universidad de Guadalajara/UNAM) Tomo I.
- Puyana, Alicia y Romero, José (coords.) 2008a *El sector agropecuario y el TLCAN. Efectos económicos y sociales* (México DF: El Colegio de México).

- Puyana, Alicia y Romero, José 2008b *México, 1980-2006. Las paradojas de una economía liberalizada* (México DF: El Colegio de México) en prensa.
- Romero, José y Yúnez, Antonio 1993 “Cambios en la política de subsidios; efectos sobre el sector agropecuario”, CEE/El Colegio de México, Documento de Trabajo N° 16, México DF.
- Smith, Murray 1993, “The North American Free Trade Agreement” en Anderson, Kym y Blackhurst, Richard (comps.) *Regional integration in the global trading system* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- USITC-United States International Trade Commission 2003 “The impact of trade agreements: effect of the Tokyo Round, US-Israel FTA, US-Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the US economy”, USITC, N° 3621, Washington DC, agosto. En <www.usitc.gov>.

PARTE III

**POLÍTICA SOCIAL URBANA,
VIVIENDA Y POBREZA**

Alicia Ziccardi*

POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales rasgos que presentan los países de América Latina a inicios del siglo XXI es un creciente proceso de urbanización de la pobreza. En México, este proceso se enmarca en el paso de un país predominantemente rural a uno urbano, en el cual, entre los principales rasgos de su sociedad, su territorio y sus ciudades, deben mencionarse los elevados niveles de pobreza, los marcados procesos de exclusión social y las profundas desigualdades económicas, sociales y urbanas que prevalecen en sus ciudades. De este modo, la capital de la República, que forma parte de una de las megalópolis del mundo, es el territorio del país donde se registran los más bajos índices de marginación social del país. Sin embargo, más allá de las mediciones, es posible observar que en la gran metrópoli se registran elevados niveles de pobreza y condiciones de vida precarias y deterioradas para grandes mayorías, en particular las que habitan en las llamadas colonias populares de la periferia. Esto sin duda contrasta con verdaderos enclaves de riqueza comparables a los de cualquier gran ciudad del mundo y niveles de vida aceptables para las clases medias, lo cual ha llevado a enfatizar que, si bien nuestras ciuda-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, México.

des siempre han sido fragmentadas, en la actualidad estos procesos se han amplificado con la aplicación de políticas neoliberales, puesto que agudizan la desigualdad social y la segregación urbana.

Ante esta situación, es tarea de las políticas sociales del gobierno del Distrito Federal (DF) realizar una intensa acción social que permita garantizar al conjunto de la población no sólo superar el piso básico de la sobrevivencia sino acceder al conjunto de bienes y servicios (salud, educación, vivienda) haciendo efectivos los derechos sociales reconocidos en la legislación nacional y local. Es decir, se trata de diseñar e implementar una política que no sólo apunte a la superación de la pobreza sino que contribuya a lograr la inclusión social del conjunto de la ciudadanía. Esta es quizá la principal pretensión de las políticas sociales del gobierno del DF que se consideran en este trabajo; pero antes de presentar sus componentes primordiales, se expondrán los conceptos de pobreza y la exclusión social, principales herramientas analíticas de este estudio, se realizará un breve diagnóstico de las formas en que se insertan en el mercado de trabajo las clases populares y cuáles son las principales características de sus condiciones de vida.

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL

La pobreza es un estado de privación producto de precarias condiciones de empleo y de la informalidad que prevalece en el mercado de trabajo, lo cual coloca a los trabajadores y a sus familias en una situación de carencias de bienes y servicios básicos, que suele calificarse como *pobreza absoluta*. Pero una característica de la *pobreza urbana* es que la misma debe evaluarse en el marco de las condiciones y patrones de vida que caracterizan y predominan en una sociedad históricamente dada, lo cual ha llevado a introducir el concepto de *pobreza relativa* (Townsend, 1970). Se trata de una definición útil para analizar la pobreza en el medio urbano, ya que se centra en la distribución de los recursos y no en los ingresos, y pone el énfasis en que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades propios de la sociedad en que habitan. De este modo, se define una línea de pobreza debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Frente a esta posición, a principios de los años ochenta, Amartya Sen (1984) criticó las nociones puras de pobreza relativa, argumentando que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición. La perspectiva que inaugura este autor es original y su reflexión no se basa en la posesión de bienes que tienen las personas sino en la falta de *capacidades* para satisfacer necesidades básicas, las cuales varían ampliamente según el momento de la vida y las diferentes condiciones sociales y comunitarias que existen en una

sociedad, sea esta rural o urbana. En esta perspectiva, los activos, el ingreso y los bienes de consumo son medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. En este sentido, la vivienda para el colectivo de los pobres urbanos constituye un activo, un patrimonio para que las familias de las clases populares logren vivir aunque sea en condiciones deficitarias en las ciudades, que son los territorios que les ofrecen precariedad laboral y salarios bajos, pero que a la vez garantizan mayores posibilidades de acceso a los bienes y servicios colectivos (salud, educación, recreación).

Pero la situación en la que viven los pobres de las ciudades es mucho más compleja que la que surge de su pobreza patrimonial y la noción de *exclusión social* contribuye a ampliar el concepto de pobreza, incorporando las dimensiones no económicas de este fenómeno. La misma fue incorporada por la sociología francesa, y adoptada posteriormente por la Unión Europea en sus diagnósticos y documentos, y trata de abarcar aquellas situaciones caracterizadas por la existencia de un desempleo de larga duración; un número considerable de personas que no tienen vivienda; nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes; un Estado benefactor que se reestructura ante la crisis fiscal, y unos sistemas de la seguridad social que ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social (Rosanvallon, 1995). Por otra parte, se advierte que este debilitamiento del apoyo estatal se expresa también en los procesos de “discriminación institucional” hacia los sectores populares, lo cual refuerza la segregación espacial y el confinamiento de aquellos grupos que se encuentran particularmente en situaciones desventajosas (Castel, 1995). Es decir, la noción de exclusión social describe nuevas prácticas económicas y sociales que surgen de las modalidades que adquieren el empleo (inestabilidad, flexibilidad, precariedad) y el nuevo régimen social. Desde esta perspectiva, la pobreza urbana es una forma de exclusión no sólo económica sino social y urbana.

Las dimensiones o los campos que exigen operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros, las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia y a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y la mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social, y la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales. Todos estos procesos y prácticas propios de las sociedades complejas son “factores de riesgo social” que comparten determinados grupos de las clases populares (inmigrantes, colonos, indígenas, discapacitados).

En América Latina, la noción de pobreza urbana atraviesa un camino bastante diferente, porque se debe dar cuenta de la situación de precariedad y deterioro de las condiciones de vida que han debido aceptar siempre las grandes mayorías y que, en todo caso, se han agudizado con la adopción de políticas económicas neoliberales. En las grandes ciudades, la *marginalidad* (Nun, 1969; Cardoso, 1971) fue el núcleo central de los desarrollos teóricos que, en los años sesenta, cuando se intensifica el proceso de urbanización de la economía, y en medio de un rico debate sobre el carácter dependiente de nuestras sociedades, se intentaban explicar las causas y las dificultades de la economía latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración económica y social de los trabajadores, lo cual daba origen a la creación de una masa marginal que venía a cumplir un papel diferente al que tradicionalmente le correspondió al denominado ejército industrial de reserva. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de los países, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y esta situación ha sido similar para otros bienes básicos, puesto que el modelo de Estado de Bienestar nunca se ha desarrollado plenamente en los países de la región.

Actualmente, la situación en América Latina presenta los más elevados niveles de pobreza urbana que se hayan registrado históricamente y fuertes procesos de desigualdad económica y social, lo cual hace de nuestras sociedades espacios profundamente divididos, en los que se confrontan no sólo las debilidades que surgen de las condiciones estructurales del mercado de trabajo y las pésimas condiciones de vida para las grandes mayorías, sino también un conjunto de prácticas sociales que generan procesos de discriminación a los que están sujetas las clases populares. Por ello, la exclusión social se inscribe más en esta última trayectoria y, aunque es una noción desarrollada originalmente para un contexto económico social bastante diferente, contribuye a incorporar estas preocupaciones en la reflexión conceptual y en la descripción de complejos procesos que aluden a los graves problemas sociales y urbanos que presentan nuestras sociedades y que se expresan, principalmente, en el territorio de las grandes ciudades latinoamericanas.

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México constituye el principal espacio económico y financiero del país por ser el eslabón primordial del mercado interno y de la economía que articula el país a la globalización. Pero, además, es importante señalar que la ciudad central, el DF, es el centro de la vida política nacional y el escenario de la vida cultural, dada la concentración de un valioso patrimonio histórico y una elevada dotación de equipamiento urbano. El DF es el territorio que aporta más valor al Pro-

ducto Interno Bruto (PIB) nacional (alrededor de una cuarta parte) y es el espacio que ha albergado a millones de mexicanos que han migrado del medio rural o de otras ciudades en busca de empleo, garantizando su sobrevivencia y el acceso, aunque sea precario, a bienes y servicios básicos para sus familias. Por ello, si se compara este territorio con las demás entidades del país, se advierte que se registran en el mismo los niveles de pobreza más bajos, a pesar de que persisten graves situaciones de pobreza y, sobre todo, de exclusión social para muchos ciudadanos que aquí habitan.

Ahora bien, los principales factores que generan pobreza son el desempleo, la informalidad o precariedad y los bajos salarios que prevalecen en el mercado laboral de la gran ciudad. Más que el desempleo abierto –que en la Ciudad de México oscila actualmente en alrededor del 3%–, los otros dos fenómenos son los generadores primordiales de pobreza en este espacio urbano. La principal causa del incremento del desempleo es la insuficiente creación de empleos para el contingente que lo demanda, particularmente los jóvenes que ingresan al mercado de trabajo. Así, anualmente, se agregan a la oferta de fuerza de trabajo cientos de miles de jóvenes para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo. En este sentido, se ha señalado que, con los procesos de globalización de la economía, ha disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y desterritorializar el proceso productivo industrial, a la vez que se reconcentran en los espacios metropolitanos las actividades propias de las innovaciones tecnológicas y del capital financiero. Indudablemente, estas transformaciones se han dado en la economía de la principal metrópoli del país, no obstante que el peso del sector industrial hace que la ciudad continúe siendo el principal centro manufacturero, cediendo sólo en parte su importancia ante la localización de algunas industrias (automotriz, informática, etc.) en la región norte y en el centro occidente del país.

Desde la perspectiva del mercado de trabajo local, la ciudad capital, desde hace dos décadas, registra una considerable pérdida de empleos en el sector industrial, tanto en el DF como en los municipios metropolitanos del Estado de México, como consecuencia de la reducción del número de establecimientos y de la producción bruta en el sector, sin que se advirtiera la aplicación de una política pública de industrialización (García y De Oliveira, 2000). A la destrucción de puestos de trabajo ante la competencia de productos que resultan de la apertura comercial, se agregan los límites que impone la disciplina del gasto, lo cual trae aparejado un achicamiento del aparato gubernamental y, en consecuencia,

una disminución del empleo en la burocracia, que representa entre el 6 y el 7% de la población económicamente activa (PEA) del AMCM. Por otra parte, debe considerarse también la mano de obra inserta en actividades propias de la industria de la construcción, que oscila en alrededor del 5% y que, en un amplio porcentaje, recibe muy bajos salarios, carece de beneficios sociales y de estabilidad en el empleo.

La contrapartida es un intenso proceso de terciarización de la economía urbana, donde se insertan las tres cuartas partes de la PEA del AMCM y donde se incluyen situaciones laborales tan diferentes y polares como los servicios de la sociedad informacional, que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas), localizados en los principales corredores de la modernidad y el terciario informal, del cual el comercio ambulante es su principal expresión, signo de la precariedad del empleo, que genera uno de los problemas urbanos más graves. Se estimaba que el 46,4% de la mano de obra del AMCM en 1998 se ubicaba en actividades informales trabajando fuera de los medianos y grandes establecimientos capitalistas (García y De Oliveira, 2000), siendo que la cifra correspondiente al sector informal para el conjunto de las áreas urbanas del país en 1997 era del 43%, es decir, ligeramente inferior. Esto es consecuencia de los procesos de flexibilidad laboral, los cuales trajeron aparejada una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud e inclusive a la recreación. La precariedad en el trabajo prevalece, principalmente, entre las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico remunerado, el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila) y el comercio informal son sus principales actividades. Por lo general, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar condiciones salariales y de estabilidad desfavorables, claros indicadores de la discriminación social femenina que existe en la ciudad.

Otro fenómeno notorio en las calles de nuestras ciudades es el trabajo infantil (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillos, etc.), que contribuye a incrementar el magro ingreso familiar. Esto supone el abandono de las actividades escolares y de la capacitación a temprana edad, y su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social. Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana, diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. En el DF se calcula que existen alrededor de 13.373 niños y niñas en situación de calle, de los cuales 9.165 son varones (Gobierno del Distrito Federal, 1999). Pero más allá del número, lo importante es considerar las trayectorias de vida que impiden a los individuos desde

el inicio de su vida salir de la situación de pobreza en la que nacieron, a pesar de que se implementen políticas sociales sustentadas en criterios de ofrecer igualdad de oportunidades.

Otras de las principales causas de la pobreza que prevalecen en la ciudad capital son los bajos salarios y el deterioro salarial que se han registrado en las últimas décadas. Para el año 2000, se calculó que el 42% de la población ocupada percibía un ingreso menor a dos veces el salario mínimo (Gobierno del Distrito Federal, 2001) y se estimaba que la pérdida del salario mínimo acumulada entre 1986 y 2000 era del 56%, siendo entre 1995 y 2000 del 25,5%. Además, se evalúa que el 78,9% de la PEA percibe menos de cinco veces el salario mínimo, lo cual es insuficiente para adquirir la canasta de consumo familiar mínimo para la ciudad, elaborada por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, que asciende actualmente a 6.880 pesos mensuales (poco menos de 500 euros) (Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México, 2000). Cabe mencionar que el salario mínimo mensual vigente a partir de enero de 2004 es de 1.376 pesos mexicanos (alrededor de 105 euros).

En cuanto a la magnitud de la pobreza en la Ciudad de México, Julio Boltvinik (2002), utilizando el método de medición integrada de la pobreza, estima que 3.300.000 capitalinos viven en pobreza extrema (38,3%) y 2.300.000 (26,6%) en pobreza moderada, es decir, casi un 65% de la población puede ser considerada pobre. Desde una perspectiva territorial, el DF alberga más de 1.800.000 personas en zonas de muy alta degradación; 4.100.000 en zonas de alta y media; 1.100.000 en zonas de baja marginación, y 1.400.000 en zonas de muy baja marginación (Secretaría de Salud del Gobierno del DF, 2002).

Pero desde una perspectiva que incorpore la exclusión social debe otorgarse particular atención a aquellos colectivos que están más expuestos a privaciones o a un acceso limitado a bienes y servicios básicos, así como también a prácticas de discriminación económica y social: madres solteras, niños de la calle, ancianos, indígenas, VIH positivos, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente a través de programas de apoyo económico y de asistencia social focalizados. En relación con las mujeres jefas de hogar, ellas son las principales beneficiarias de políticas sociales del gobierno de la Ciudad de México, en particular a través de los planes contenidos en el Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT), al que se hará referencia más adelante.

Al mismo tiempo, en la ciudad, estos procesos sociales se ven reforzados por la segregación urbana que persiste y tiende a acentuarse cada vez más. En la década del noventa se agudiza la histórica ruptura del tejido urbano y se produce un incremento de la desigualdad entre los barrios de las clases altas y medias y los que habitan las clases popu-

lares. La ciudad, en el siglo XXI, posee numerosos y extensos enclaves de riqueza, donde han proliferado los corredores financieros, con edificios modernos y de gran altura, así como los megacentros comerciales que ofrecen productos suntuarios y/o los restaurantes y comercios que son cadenas internacionales. Esto contribuye a homogeneizar el paisaje urbano en las zonas donde se localizan, imprimiéndoles rasgos comunes a los que presentan todas las grandes ciudades del mundo. Pero confrontando esa modernidad, la ciudad muestra un agravamiento de la segregación urbana y de la expansión de la periferia paupérrima, lo que lleva a caracterizar a este espacio como un territorio dividido y fragmentado. Sin duda, este es un problema de inversión pública inequitativa, pero lo que interesa considerar aquí son los efectos urbanos de los factores económicos y sociales generadores de pobreza, que ya se han expuesto.

Como se mencionó, el deterioro salarial acompañado de precariedad e informalidad en el empleo produce y agudiza las situaciones de pobreza, lo cual tiene diferentes consecuencias en la calidad de vida de las familias en el medio urbano, tales como disminuir la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias (alimentación, educación, salud, cultura); incrementar la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que existen restricciones presupuestales para incrementar el gasto social; obligar a las familias a crear diferentes estrategias de sobrevivencia basadas en incorporar un mayor número de miembros al mercado de trabajo, lo cual incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad y los niños de las familias más pobres que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que se incrementan las situaciones de exclusión social directa.

Por otra parte, la Ciudad de México, al igual que otras grandes ciudades latinoamericanas, se expandió principalmente a través de asentamientos populares, con viviendas autoproducidas, a los que recurrió, en un principio, la masiva migración rural y, posteriormente, las nuevas familias que se formaron. La ciudad creció bajo este patrón de urbanización, sustentado en un pacto político que se basó en la inclusión subordinada de los sectores populares, que hizo que estos asentamientos populares fueran tolerados, ya sea porque fueron promovidos por líderes vinculados al partido entonces gobernante (Partido Revolucionario Institucional, PRI) o porque fueron un logro de las luchas que protagonizaron las organizaciones sociales autónomas, principalmente agrupadas en el movimiento urbano popular. En ambos casos, el resultado fue la proliferación de colonias populares sobre suelo urbano barato e irregular, desde el punto de vista legal, con viviendas

autoproducidas, logrando sus pobladores la introducción gradual de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Por otra parte, en el Centro Histórico de la ciudad, las vecindades ya estaban saturadas y no se construían viviendas en renta como consecuencia de los decretos de renta congelada vigentes durante varias décadas, lo cual llevó a que este espacio central perdiese sistemáticamente población y sus viviendas se deterioraran cada vez.

Actualmente, se estima que poco menos de un tercio de las viviendas del AMCM son rentadas, ya que las grandes mayorías optaron principalmente por vivir en colonias populares en viviendas propias. De los 3 millones de viviendas del AMCM, el 60% está localizado en colonias populares, el 15% en conjuntos habitacionales, el 12% en colonias residenciales de nivel medio, el 8% en los pueblos conurbados, el 1,9% en colonias residenciales de alto nivel y el 1,6% en el Centro Histórico. Más del 80% carece de piso firme, el 23% tiene techo de cartón, asbesto o metal y un alto grado de hacinamiento, ya que el promedio de habitantes por vivienda en los municipios conurbados es de 5 miembros y, en DF, de 4,5 (Suárez Pareyón, 2000).

Pero si la vivienda precaria que habitan los sectores populares es uno de los principales indicadores de la pobreza y exclusión urbana en que viven las clases populares, el déficit y la mala calidad de los servicios públicos constituyen también una clara expresión espacial de la existencia de una ciudadanía restringida, que no logra ejercer plenamente los derechos sociales consagrados en la legislación. En el DF, la cobertura de agua entubada alcanza al 97% de las viviendas y el drenaje al 91%, pero la situación es diferente en los municipios periféricos que constituyen el área metropolitana, donde sólo el 91% tiene agua y el 72% drenaje (Merino, 2000). A ello se suma la deficiente accesibilidad, puesto que estas viviendas se localizan en la periferia lejana paupérrima y la población no cuenta con transporte público adecuado para trasladarse cotidianamente a sus centros de trabajos o de estudio, lo cual ocasiona la pérdida de un elevado número de horas-hombres en traslados. El principal medio de transporte para los sectores populares del área metropolitana son los microbuses que cubren el 54% de los viajes, a los que se agregan los autobuses de la llamada ruta 100 que representan el 6,8% y el metro con el 15% de los viajes (Islas Rivera, 2000). Por otro lado, en la capital existen más de 3 millones de autos individuales que son propiedad de sectores de medios y altos ingresos, y que constituyen la principal fuente de contaminación ambiental, generando los graves problemas de contaminación que registra la ciudad, el consiguiente deterioro de la calidad de vida y la salud del conjunto de la población.

Pero quizás uno de los indicadores más claros de pobreza y exclusión urbana es el comercio informal, cuyo crecimiento exponencial

desde los años noventa se observa fácilmente en la medida en que ocupa diferentes y valiosos espacios públicos (plazas, banquetas), lo cual constituye un grave problema urbano y social. Sin duda, el llamado comercio ambulante, que es una forma precaria de empleo, particularmente localizado en el Centro Histórico y en los centros de las delegaciones, confronta el derecho al trabajo con el derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público, obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, genera basura y crea condiciones propicias para que proliferen la inseguridad en las calles.

Finalmente, la polarización económica, social y urbana contribuye a generar un clima propicio para que se desarrolle la inseguridad, la delincuencia y la violencia, hasta niveles nunca antes alcanzados. La población se siente cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad y perdiéndose la convivencia urbana en el barrio y en la colonia. Los gobiernos nacional y local, por su parte, asignan cuantiosos recursos públicos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda del conjunto de la ciudadanía sin que con ello se logre garantizar la tranquilidad de la sociedad.

LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

El papel de los gobiernos locales no puede reducirse al de ser gestores de las políticas sociales definidas en el ámbito de los gobiernos nacionales, sino que debe impulsar una política socioeconómica que atienda a la gestión de medios de vida limitados y a la promoción de un desarrollo humano sustentable en el ámbito local (Bodemer et al., 1999). Pero este ambicioso objetivo, dados los altos niveles de pobreza urbana y la exclusión social que se registran en nuestras ciudades, supone no sólo disponer de cuantiosos recursos sino también de una nueva institucionalidad, que permita crear una estructura de gobierno capaz de implementar políticas con este sentido, lo cual no se ha incluido aún expresamente en las agendas de los gobiernos de las ciudades latinoamericanas.

En la Ciudad de México, los procesos de democratización política del gobierno local, que se dieron a partir de 1997 cuando la ciudadanía recuperó su derecho de elegir al jefe de Gobierno, no se han visto acompañados por una reforma en la estructura organizacional heredada, que en lo fundamental es sectorial, fuertemente centralizada, extremadamente burocrática y que funciona con escasa participación de la ciudadanía (Ziccardi, 1998). Por otra parte, con la llegada del primer gobierno del Partido de la Revolución Democrática (PRD) a la Ciudad de México en 1997, se abrieron muchas expectativas respecto del rumbo que podían tomar las políticas sociales del ámbito local, ya que es sabido que el triunfo de un partido de base popular genera un incre-

mento de las expectativas y demandas sociales. Durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1997-1999), la Secretaría de Desarrollo Social se orientó a impulsar una política pública que pretendía la reconstrucción del tejido social fuertemente dañado con la crisis económica de 1995, incorporando a las ONG en los procesos de toma de decisiones y asumiendo una perspectiva de género, particularmente a través de programas de salud reproductiva. Posteriormente, los servicios de salud dejaron de depender de esa secretaría y pasaron a la naciente Secretaría de Salud. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda impulsó procesos de planeación participativa en la realización de 31 Programas Parciales de Desarrollo Urbano en barrios que presentaban conflictos urbanos y sociales (Ziccardi, 2003a), a la vez que se creó el Instituto de la Vivienda (INVI) y se diseñó una política de vivienda popular con la participación de las ONG, de las organizaciones de representación profesional (Colegios de Arquitectos) y de las organizaciones sociales y civiles urbanas de los sectores populares, que promovió los programas de mejoramiento de viviendas en colonias populares y de espacios comunes en conjuntos habitacionales.

El ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas se retiró del gobierno de la ciudad para ser postulado nuevamente como candidato del PRD a la Presidencia de la República en las elecciones del año 2000. En su lugar, designó, previa aprobación de la Asamblea Legislativa, a Rosario Robles, hasta entonces secretaria de Gobierno y figura política muy próxima al grupo cardenista. Durante su breve gobierno, no hubo prácticamente cambios en el interior de las políticas sociales, las cuales recién fueron revisadas y, en algunos casos, profundamente transformadas durante el segundo gobierno del PRD al frente del cual se encontraba Andrés Manuel López Obrador (2000-2005).

El nuevo equipo de gobierno decidió poner más énfasis en la integración territorial de los programas sociales, lo cual dio origen a la creación del denominado Programa Integrado Territorial para el Desarrollo Social (PIT). Este programa privilegia un criterio territorial para definir sus áreas de actuación, pero se diseña e implementa desde el aparato central del gobierno de la Ciudad de México, con escasa participación de las delegaciones que son las instancias del gobierno local que actúan con mayor proximidad con la ciudadanía.

La política social está centralizada en el ámbito del Ejecutivo del gobierno central y, particularmente, en la actuación de tres secretarías: Desarrollo Social, Desarrollo Urbano, y Vivienda y Salud. Es decir, esta acción social se concentra en políticas de bienestar social, urbanas y de promoción del territorio, siendo muy puntuales las de promoción económica local. La dimensión sustantiva de las políticas públicas que identifican en sus textos Gomà y Subirats (1999) se puede hallar de ma-

nera sintética en la frase que Andrés Manuel López Obrador incorporó en sus discursos desde el inicio de su gobierno: “Por el bien de todos, primero los pobres”. La misma indica no sólo el orden de las prioridades del gobierno sino un estilo de gobierno franco, directo y accesible a la ciudadanía, una relación de proximidad con las clases populares que ha inaugurado el jefe de Gobierno y que no necesariamente practican los funcionarios medios y menores que están en contacto directo con la población. Pero, de todas maneras, este discurso se confronta con un pasado reciente en el que las autoridades de la ciudad se asumían como parte del gobierno nacional y sus funcionarios poseían un perfil político con fuertes componentes tecnocráticos y autoritarios, tanto en el discurso como en la práctica. Por otro lado, esta actitud del jefe de Gobierno no implica un compromiso por democratizar la gestión ampliando los espacios de participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, sino que estos se limitan a los consejos (desarrollo urbano, desarrollo social, etc.) formados por representantes de la ciudadanía, muchas veces elegidos por las propias autoridades, y que actúan como órganos de consulta (Ziccardi, 2003b). Las asambleas comunitarias que preceden al otorgamiento y distribución de los apoyos que forman parte de los programas sociales son espacios de participación restringida, tanto por su limitada concurrencia como porque la ciudadanía asiste en calidad de potenciales beneficiarios de los programas.

En cuanto a la dimensión operativa de las políticas sociales del gobierno de la ciudad, lo fundamental es que se ha asignado un considerable monto de recursos a programas sociales innovadores agrupados en el PIT, provenientes de recursos fiscales y de una estrategia de austeridad y combate a la corrupción. Pero sus principales límites están en que se trata de una acción pública que se desarrolla desde una estructura institucional sectorializada, en la que cada instancia actúa con escasos vínculos con las demás y con las delegaciones. Sin duda, una de las tareas pendientes del actual gobierno del DF es realizar una reforma institucional que, entre otras cosas, promueva una modernización del aparato administrativo; una descentralización de recursos del gobierno central a las delegaciones, que son gobiernos locales y que desde el año 2000 cuentan con jefes electos por la ciudadanía; formas de coordinación con las autoridades de los municipios metropolitanos y del Estado de México, y una participación más intensa de la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Cabe señalar que el presupuesto total del DF para el año 2004 ascendió a 137 millones de pesos mexicanos, es decir, alrededor de 10 millones de euros, considerando el cambio a 13 pesos mexicanos por euro. En relación con la política social, tal como ya señalamos, esta se encuentra principalmente bajo la responsabilidad de tres secretarías

del gobierno central (Desarrollo Social, Salud y Desarrollo Urbano y Vivienda). Pero también Economía, Turismo, Medio Ambiente y Obras Públicas realizan acciones que encierran una dimensión social, aunque disponen de muy bajos recursos. Entre 2001 y 2003, se observa que la Secretaría de Salud prácticamente ha mantenido su presupuesto, el cual representa alrededor del 25% del total de los recursos del gobierno central, porcentaje similar a la Secretaría de Seguridad Pública. A ello se agregan los recursos del PIT asignados, entre otros programas, al pago del apoyo económico a adultos mayores para alimentación y medicinas, y al mejoramiento de vivienda en lote propio de barrios populares. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda también ha mantenido montos similares en estos años, pero representaban, en 2003, sólo el 1%, porque el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio, que pertenece sectorialmente a SEDUVI, no forma parte de su presupuesto sino del PIT.

El PIT toma como universo territorial las unidades de media, alta y muy alta marginación social, aplicando diez programas orientados a mejorar la calidad de vida de los sectores populares. A los dos que ya se han mencionado, se agregan los apoyos a consumidores de leche Liconsa, a niñas y niños en condiciones de vulnerabilidad y pobreza, al rescate de unidades habitacionales, a los desayunos escolares, a los créditos a microempresarios, al apoyo a la producción rural y a los proyectos productivos y de apoyo al empleo. El monto total del PIT en el presupuesto de 2004 fue de 5.900.000 pesos mexicanos, correspondiendo un 48% al subprograma de adultos mayores, cuya meta era cubrir una pensión básica para 350 mil habitantes (de 70 y más años), y un 22% al Programa de Mejoramiento, Ampliación y Rehabilitación de Vivienda que consistió en otorgar 26.368 créditos.

Ahora bien, la mayor parte de los programas tiene como principal objetivo lograr la inclusión social de la ciudadanía, actuando sobre los sectores más pobres de la población, con una combinación de criterios a la vez focalizados y universales. Focalizados porque primero se detectan zonas de la ciudad donde predominan situaciones de muy alta y alta marginalidad, que son 870 unidades territoriales de un total de 1.352 que componen la ciudad. Pero en su interior, se identifican grupos en situación de exclusión o de vulnerabilidad social –ancianos, madres solteras, jóvenes desocupados– y luego se intenta actuar sobre estos de manera universal. En el caso de los programas de vivienda, como luego se verá, los criterios de selección de la población agregan otros requisitos.

Si se intenta una clasificación recurriendo a la tipología propuesta por Brugué y Gomà (1998), los principales programas y subprogramas pueden agruparse de la siguiente manera:

- Políticas de promoción económica local
 - Otorgar créditos productivos (microcréditos, créditos a la pequeña y mediana empresa).
 - Fomentar el empleo (capacitación y empleo).
 - Becas para trabajadores desempleados.
 - Apoyo a personas con discapacidad.
- Políticas locales de bienestar social
 - Condiciones de alimentación (desayunos escolares y apoyo a los consumidores de leche Liconsa).
 - Educación (becas a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad).
 - Adultos mayores (apoyo económico para alimentación, atención médica y medicamentos gratuitos).
- Políticas urbanas y del territorio
 - Vivienda (mejoramiento, ampliación y rehabilitación de vivienda en lote propio y rescate de áreas comunes de las unidades habitacionales –PRUH–).
- Otros
 - Apoyo a la producción rural (PIEPS, FOCOMDES, Alianza).

Como puede observarse, se trata de una política social compleja operada desde un aparato central que actúa con un importante monto de recursos y que ha diseñado diferentes programas que atienden a diversos conjuntos sociales en situaciones de pobreza y exclusión social.

EL PROGRAMA DE MEJORAMIENTO Y AMPLIACIÓN DE VIVIENDA EN LOTE PROPIO

Por la magnitud de las acciones realizadas y su importancia presupuestal, los dos principales programas del PIT son el Programa de Apoyo Alimentario, Atención Médica y Medicamentos Gratuitos para Adultos Mayores y el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio. Ambos programas están destinados a contrarrestar la pobreza y exclusión en que viven las clases populares, diseñando prácticas innovadoras que, en el primer caso, generan capacidades entre los adultos mayores y garantizan el acceso universal gratuito a la salud y, en el segundo, constituyen formas de mejorar la calidad del espacio habitable de un amplio conjunto de familias seleccionadas de acuerdo con determinados criterios que se expondrán más adelante.

El principal objetivo de este programa es crear las condiciones financieras, técnicas y sociales para mejorar las situaciones de habitabilidad de las viviendas de las clases populares, generando, de esta manera,

un masivo proceso de inclusión social. En este sentido, debe señalarse que en 1997 se realizó un diagnóstico sobre la situación habitacional del DF que indicaba que 300 mil viviendas presentaban deterioro por su antigüedad y otras 300 mil podían considerarse precarias, tanto por los materiales utilizados como por las instalaciones (Eibenschutz, 1997). Se trata de viviendas que son el resultado de masivos procesos de autoproducción que han protagonizado los sectores populares en la Ciudad de México. De este modo, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio se diseñó para apoyar y acelerar estos procesos de forma individual o colectiva, ampliar, reforzar o consolidar viviendas en proceso, fortalecer redes solidarias familiares y superar el hacinamiento mediante la generación de viviendas adicionales en predios familiares. Asimismo, el programa plantea contribuir a la consolidación de los barrios populares y evitar una mayor expansión periférica de la ciudad.

Desde 1998, año en que se iniciaron acciones destinadas a mejorar la vivienda autoproducida, hasta el año 2006, se realizaron más de 120 mil acciones, con una inversión superior a los 5.500.000 de pesos.

Esta acción pública consiste en otorgar un crédito para mejora o ampliación de la vivienda precaria, asignar un arquitecto a cada familia, quien ofrece asesoría especializada, y otorgar facilidades administrativas en materia de permisos y licencias. El monto del crédito para mejoramiento es 660 veces el salario mínimo (30 mil pesos, es decir, alrededor de 2.300 euros), y para las nuevas viviendas es hasta 1.350 veces el salario mínimo (61 mil pesos, alrededor de 4.600 euros). El monto del crédito está destinado al pago de materiales y mano de obra, y el plazo para su pago es de hasta 8 años, a partir de un mes del finiquito de la obra. También se dan estímulos por pronto pago del 15% en las mensualidades cubiertas oportunamente y del 5% por pagos anticipados.

En relación con los actores institucionales, este programa se encuentra sectorializado en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y bajo la responsabilidad del INVI del DF. El Instituto se encarga de instalar un módulo en las colonias populares, integrar la demanda, realizar estudios socioeconómicos, contratar los créditos, manejar la recuperación y evaluar el programa. Pero debe decirse que en su diseño participaron representantes del grupo de ONG mexicanas, que forman parte de Habitat International Coalition (HIC), organismo de la ONU, y representantes del Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. También aportaron sus ideas y experiencias algunas organizaciones sociales como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), que tiene una fuerte presencia y un intenso trabajo de apoyo a los sectores populares que habitan en las colonias del DF y de una ONG colombiana, Fedevivienda. De igual forma, se incorporaron las opiniones de los

responsables de la Caja Popular Mexicana, asociación civil de ahorro y préstamos con experiencia financiera para familias de bajos ingresos.

Actualmente, la principal característica de este programa es que se trata de una acción social pública, no sólo estatal, ya que articula la acción gubernamental con la de las ONG agrupadas en HIC, el Colegio Nacional de Ingenieros Arquitectos y el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México. Es el equipo de esta última agrupación profesional el que ha impulsado la inclusión en el programa de docentes y jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad Intercontinental. En este sentido, el programa supone una forma de operar que cuestiona las reglas y formas de funcionamiento de la burocracia, al basarse en la acción de una amplia red de actores públicos y sociales que trabajan corresponsablemente.

Lo fundamental de este programa consiste en otorgar microcréditos y asistencia técnica a los autoproductores de viviendas, propietarios de un lote en las colonias populares de la Ciudad de México. El beneficiario recibe el crédito directamente y lo administra con asesoría de un profesional que acompaña todo el proceso participativo de diseño y construcción. Para ello, los arquitectos que participan en el programa son capacitados a fin de elaborar proyectos que permitan mejorar los espacios habitacionales, así como trabajar con más bajos costos y mayor productividad. También se incorporan al programa jóvenes universitarios en la etapa final de su carrera (arquitectura, ingeniería y trabajo social) que realizan el servicio social o una práctica profesional supervisada o su trabajo de tesis sobre esta experiencia. En el programa participan anualmente 230 arquitectos, 160 pasantes de servicio social y 20 profesionales reconocidos en el campo de la vivienda de los distintos centros de enseñanza superior.

En cuanto a los criterios de selección de beneficiarios del crédito, se efectúa una triple focalización territorial:

- Una selección de las unidades territoriales con muy alta y alta marginación, en suelo urbano regularizado o en vías de titulación y que no estén próximos a zonas de protección ecológica o de alto riesgo por inundaciones o grietas. El programa actualmente opera en 815 barrios populares de la Ciudad de México, cerca de la mitad de su territorio urbano.
- El nivel de ingresos del jefe de familia debe ser menor a tres veces el salario mínimo oficial del DF. Para el otorgamiento se conside-

ra también el ingreso familiar, es decir, la suma del ingreso del conjunto de los miembros que componen la familia.

- No ser propietario de otra vivienda.

Entre los resultados observables, puede decirse que este programa ha beneficiado a alrededor de 80 mil familias en el período 1998-2004, lo cual es un indicador de la amplitud del programa y su carácter redistributivo, que otorga capacidad financiera a grupos sociales de muy bajo ingreso a fin de que mejoren sus condiciones habitacionales. Para ello, transforma a estos beneficiarios en sujetos de crédito, a partir de promover la confianza en sus participantes y sin pedir a cambio la hipoteca de su patrimonio, simplificando los procedimientos y sin exigir los inalcanzables requisitos que, convencionalmente, exigen las instituciones bancarias para otorgar un crédito para la vivienda.

Por otra parte, en el 76% de los lotes habita más de una familia (o grupo doméstico), es decir, son viviendas compartidas, siendo el promedio de 2,9 familias en las zonas centrales de la ciudad; 2,2 en las zonas intermedias, y 1,6 en las zonas periféricas. Esto hace que el programa actúe en el seno mismo de la familia mejorando sus condiciones de habitabilidad y conveniencia.

Además, por la naturaleza propia del programa, tanto la mano de obra como los materiales empleados son adquiridos en las mismas zonas donde se desarrolla, ayudando de este modo al fortalecimiento de la economía del barrio, generando empleos principalmente en la industria de la construcción.

Por ello, puede decirse que este programa crea redes institucionales y de solidaridad y apoyo mutuo, fomenta el ahorro en dinero y especie, incorpora mano de obra familiar, promueve la gestión participativa del beneficiario, fortalece la economía popular y derrama recursos en los barrios populares a través de la contratación de mano de obra, la compra de materiales y la contratación de trabajo en los talleres.

El programa atiende a un número significativo de la población que habita en las colonias populares, otorgando entre 30 y 100 créditos para mejoramiento y ampliación en los 815 barrios en los que actúa. Uno de sus efectos urbanos es que las viviendas ya mejoradas comienzan a ser una referencia positiva para el resto de los vecinos y estimulan la demanda de mejoramiento integral del barrio en el conjunto de sus servicios e infraestructuras.

Pero quizá lo fundamental de este programa es inaugurar una práctica en red entre instituciones públicas (INVI, UNAM, UAM), privadas (Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, Instituto Tecnológico Autónomo de Monterrey, Universidad Intercontinental) y sociales (ONG, organizaciones de vecinos).

Esto rompe la lógica de actuación burocrática, jerárquica y centralizada que se da en el aparato de gobierno y exige capacitar a los propios actores haciéndolos portadores de una cultura de gestión democrática, para llevar adelante un proyecto que logre transformar las relaciones gobierno-sociedad local. Por ahora, sólo se han ido sorteando los obstáculos que surgen de prácticas tradicionales cuya inercia burocrática es fuente de conflictos, pero para consolidar esta experiencia, debería emprenderse sin demora una evaluación que permitiese diseñar acciones que profundicen esta práctica innovadora.

Finalmente, cabe mencionar que en el año 2002, el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio obtuvo el Premio Nacional de Vivienda como mejor práctica en su tipo.

CONSIDERACIONES FINALES

Ante los elevados niveles de pobreza y exclusión social que existen en la Ciudad de México, las políticas sociales urbanas del DF se caracterizan por diseñar e implementar programas destinados a satisfacer las necesidades básicas de los sectores más pobres de la población que habitan en colonias populares y, en menor medida, en vecindades del centro de la ciudad. Es decir, son parte de lo que Brugué y Subirats (2003) denominan *políticas de necesidad*, cuyo objetivo es redistribuir para generar mayor igualdad social y urbana y, por esa vía, lograr una mayor inclusión social. Pero al mismo tiempo, no son políticas simples de distribución de recursos sino que son *políticas complejas* que implican la articulación de diferentes actores y acciones, el trabajo en red, la creación de un nuevo estilo de relación entre gobierno y ciudadanía, políticas de inclusión de estos barrios populares que deberán consolidarse institucionalmente en los próximos años.

Se trata de una política social que genera acciones de *discriminación institucional positiva* en favor de los sectores de menores recursos, a partir de privilegiar un criterio territorial de asignación de los mismos, seleccionando zonas homogéneamente pobres de la ciudad en todas las delegaciones del DF. Uno de sus principales aciertos es trabajar socialmente para contrarrestar la marcada segmentación social y segregación urbana, pero un aspecto que le resta eficacia para lograr los fines que se propone es el tratarse de programas diseñados y realizados desde una administración extremadamente centralizada y sectorializada.

A pesar de ello, en el Programa de Mejoramiento y Ampliación de Vivienda en lote propio se advierten nuevas *formas de gestión pública en red*, lo cual implica que en su operación se debe enfrentar el cúmulo de obstáculos que impone una administración central que opera verticalmente y con bajos criterios de eficiencia. El esfuerzo en el futuro

será evaluar y proponer modificaciones que formen parte de innovaciones institucionales que permitan consolidar estas nuevas formas de actuación en el seno de las instituciones del gobierno de la Ciudad de México.

El jefe de Gobierno de la ciudad intenta crear un estilo de gobierno de *proximidad entre las autoridades y la ciudadanía*, el cual no adopta el conjunto de los funcionarios medios y quienes están encargados de atender directamente a la ciudadanía. Sin duda, la capacidad redistributiva de esta acción pública social es un mérito de la actual administración y un paso importante para enfrentar la pobreza urbana, la exclusión social y la marcada desigualdad que existen en la gran ciudad. Pero en esto mismo radica la debilidad de estos programas que operan en el interior de una estructura institucional que actúa con los mismos valores y prácticas del pasado y con un presupuesto cuyo monto y continuidad no están plenamente garantizados.

BIBLIOGRAFÍA

- Bodemer, Klaus; Coraggio, José Luis y Ziccardi, Alicia 1999 "Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo", Documento de Lanzamiento de la Red N° 5 de URBAL Políticas Sociales Urbanas, Montevideo.
- Boltvinik, Julio 2000 "Los métodos de medición de pobreza. Conceptos y tipología" en Gallardo Gómez, Rigoberto y Osorio, Joaquín (coords.) *Los rostros de la pobreza: el debate* (México DF: Limusa/ITESO/Universidad Iberoamericana/SEUIA) Tomo III.
- Boltvinik, Julio 2002 "Pobreza en la Ciudad de México" en *La Jornada* (México DF) 25 de enero.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Brugué, Quim y Gomà, Ricard 1998 "Las políticas públicas locales: agendas complejas, roles estratégicos y estilo relacional" en Brugué, Quim y Gomà, Ricard (coords.) *Gobiernos locales y políticas públicas* (Barcelona: Ariel).
- Brugué, Quim; Gomà, Ricard y Subirats, Joan 2002 "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas" en *Revista Internacional de Sociología* (Madrid) N° 33, septiembre-diciembre.
- Brugué, Quim y Subirats, Joan 2003 "Políticas sociales metropolitanas", IGOP, Barcelona, mimeo.

- Cardoso, Fernando H. 1971 "Comentarios sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad" en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Santiago: ELAS-ICIS) N° 1-2.
- Castel, Robert 1995 *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (París: Fayard).
- Cordera, Rolando y Ziccardi, Alicia (coords.) 2000 *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión* (México DF: IIS-Facultad de Economía, UNAM).
- Damián, Araceli 2000 "Pobreza urbana" en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Eibenschutz, Roberto (coord.) 1997 *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México* (México DF: UNAM/Miguel Ángel Porrúa).
- Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México 2000 "La Ciudad de México, hoy" (México DF).
- Fitoussi, Jean-Paul y Rosanvallon, Pierre 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Manantial).
- García, Brígida y De Oliveira, Orlandina 2000 "El mercado de trabajo 1930-1998" en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Garza, Gustavo (coord.) 2000 *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Gobierno del Distrito Federal 1999 *Información estadística del sector social* (México DF).
- Gobierno del Distrito Federal 2001 *Primer Informe de Gobierno del Jefe del Distrito Federal* (México DF).
- Gomà, Ricard y Subirats, Joan (coords.) 1999 *Políticas públicas en España* (Barcelona: Ariel).
- Islas Rivera, Víctor 2000 "Red vial y transporte metropolitano de pasajeros" en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Merino, Héctor 2000 "Sistema hidráulico" en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).

- Mier y Terán, Arturo 2003 “El programa de mejoramiento del gobierno del DF”. En <www.urbaredu.ungs.edu.ar>.
- Nun, José 1969 “Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal” en *Revista Latinoamericana de Sociología* (Buenos Aires) Vol. V, N°2.
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Manantial).
- Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del DF 2003 *Informe de actividades 2002 y 2003* (México DF).
- Secretaría de Salud del Gobierno del DF 2002 *Programa de Salud 2002-2006* (México DF).
- Sen, Amartya 1984 “Poor, relatively speaking” en *Resources, values and development* (Cambridge: Harvard University Press).
- Suárez Pareyón, Alejandro 2000 “La situación habitacional” en Garza, Gustavo (coord.) *La Ciudad de México en el fin del segundo milenio* (México DF: El Colegio de México).
- Townsend, Peter 1970 *The concept of poverty* (Londres: Heinemann).
- Yanes, Pablo 2005 “La centralidad de los derechos: eje de la política social del gobierno del Distrito Federal”, mimeo.
- Ziccardi, Alicia 1998 *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* (México DF: Miguel Ángel Porrúa).
- Ziccardi, Alicia 2001 “Las ciudades y la cuestión social” en Ziccardi, Alicia (coord.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/FLACSO-México/IISUNAM).
- Ziccardi, Alicia (coord.) 2003a *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el DF* (México DF: IISUNAM, Posgrado en Urbanismo/PUEC/UNAM).
- Ziccardi, Alicia 2003b “La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos” en *Revista Iberoamericana* (Berlín) N° 11.

Carlos Fidel*, Cristina Farías**
y Raúl Di Tomaso***

RASGOS DE LAS INSUFICIENCIAS URBANAS Y HABITACIONALES EN EL PARTIDO DE QUILMES, ARGENTINA

INTRODUCCIÓN

En este trabajo se aborda el estudio de la situación de pobreza y los principales rasgos que adquiere la problemática habitacional en el partido de Quilmes, que comprende una zona densamente urbanizada y muy fragmentada socialmente. Se ubica en el sur del conurbano del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), República Argentina. La zona en estudio, de manera similar a otras zonas urbanas localizadas en la amplia franja urbana del AMBA, ha sido muy poco analizada; hay cierta producción de datos generados por instituciones públicas nacionales o provinciales, en tanto que existen muy pocos (si los hay) estudios realizados por organismos o centros académicos locales. En nuestro caso, prácticamente no existen antecedentes previos de estu-

* Licenciado en Economía, UNS. Magíster en Economía, UNAM, México. Estudios de Doctorado en Economía, UNAM. Docente investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y director del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

** Licenciada en Comercio Internacional, UNQ. Posgrado en Economía Urbana, UTDT. Docente y coordinadora del Área de Economía. Investigadora del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

*** Sociólogo, UBA. Director del Programa Observatorio Laboral de la UNQ. Docente investigador del Proyecto Desarrollo Local en la Zona Sur del Conurbano Bonaerense.

dios de la zona que estamos abordando. Este trabajo fue realizado con el fin de ser presentado a la reunión CLACSO preparatoria de este libro y es parte de un proyecto de investigación que aspira a profundizar y analizar las relaciones y contradicciones que intervienen en el territorio social del partido de Quilmes. A lo largo del trabajo se procesan y analizan datos relevados por distintos organismos, con el propósito de delimitar los relieves analíticos del mapa social que se bosqueja en la zona en estudio. Finalmente, se realiza una breve presentación crítica de la política social que se aplica, y de sus consecuencias en la zona. Es por ello que, una vez detectados a grandes rasgos los principales problemas sociales y habitacionales, nos encaminamos en la tarea de intentar clasificar y organizar las distintas “soluciones” de política social que se aplican desde el Estado. Siguiendo a Zygmunt Bauman, pensamos muy apropiada la siguiente reflexión, que nos da cierto marco explicativo de la situación y de las relaciones sociales de nuestra zona de estudio:

Todas las “soluciones” –imaginarias o auténticas– deben estar alineadas e ir a la par de la “individualización” de las tareas y las responsabilidades para que resulten viables y sensatas. Por lo tanto, hay demandas de percheros individuales en los que los atemorizados individuos puedan colgar colectivamente, aunque más no sea por un instante, sus miedos individuales. La nuestra es una época proclive a los chivos expiatorios –ya se trate de los políticos que hacen de sus vidas privadas un desastre, de los criminales salidos de la sordidez de calles o barrios peligrosos, o de los “extraños” entre nosotros–. La nuestra es una época de cerraduras patentadas, alarmas antirrobo, cercas de alambre de púas, grupos vecinales de vigilancia y personal de seguridad; asimismo de prensa amarillista “de investigación” a la pesca tanto de conspiraciones con las que poblar de fantasmas un espacio público ominosamente vacío como de nuevas causas capaces de generar un “pánico moral” lo suficientemente feroz como para dejar escapar un buen chorro de miedo y odio acumulados (Bauman, 2002).

La cita anterior describe una porción significativa del espacio social urbano que es nuestro objeto de estudio. Sin embargo hay que resaltar la situación de distintas formas de pobreza material y social que atraviesan las relaciones urbanas del territorio enfocado en este trabajo, configurando un escenario más variado y diferenciado, cruzado por una multiplicidad de fuertes e inestables contradicciones. A lo largo del estudio intentaremos realizar un aporte parcial para avanzar en el conocimiento de una zona específica. Este trabajo podría eventualmente

servir también de sustento analítico para diseñar políticas sociales en el campo del hábitat y las relaciones sociales urbanas.

EL ROSTRO DE LA POBREZA E INDIGENCIA EN EL PARTIDO DE QUILMES

CONSIDERACIONES SOBRE LOS INDICADORES

Es difícil visualizar y caracterizar la conformación y situación de amplios segmentos sociales, sobre todo teniendo en cuenta el nivel de complejidad creciente en momentos históricos de rápida mutación, como es el caso de lo acontecido en la zona estudiada en el período considerado. Uno de los problemas deriva de los métodos y técnicas utilizados para relevar lo sucedido con las formas de vida de la población examinada.

En este trabajo realizaremos un acercamiento a la problemática concreta, a partir de los datos elaborados por organismos gubernamentales. Estas referencias permiten tener una mirada amplia pero aglutinada, y por ello es posible que se pierdan rasgos y matices peculiares muy significativos para describir y explicar los modos de vida individual y del entretrejo de los lazos sociales.

Las fuentes utilizadas proveen tres indicadores que permiten ver la calidad de vida de la población (Anexo 1):

- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).
- Línea de Pobreza (LP).
- Línea de Indigencia (LI).

Los tres indicadores son atributos de los hogares y, por extensión, de las personas que los constituyen. El indicador NBI expresa la pobreza de tipo estructural (dotación y calidad de la vivienda, educación, servicios básicos, otros), por lo que no presenta grandes variaciones en cortos períodos.

Los otros dos indicadores (LP y LI) se basan en el nivel de ingreso del hogar y miden la capacidad adquisitiva respecto de una canasta de bienes determinada.

Por otro lado, se debe considerar que los instrumentos y la periodicidad con que se relewa la información determinan, en parte, el grado de desagregación de los indicadores.

Si bien el NBI se puede desagregar por partido o departamento, la información no puede ser desagregada por fracción y radio censal.

Por su parte, las LP y LI son captadas a través de las encuestas periódicas a hogares (EPH) y sus resultados tienen validez para el conjunto del conurbano, aunque en algunos casos se pueden enfocar ciertas zonas específicas (Anexo 1).

Dadas las anteriores precisiones metodológicas, se analizará la evolución de la pobreza en tres niveles: nacional, partidos del conurba-

no de la provincia de Buenos Aires y, en los casos en que sea posible, el partido en estudio¹.

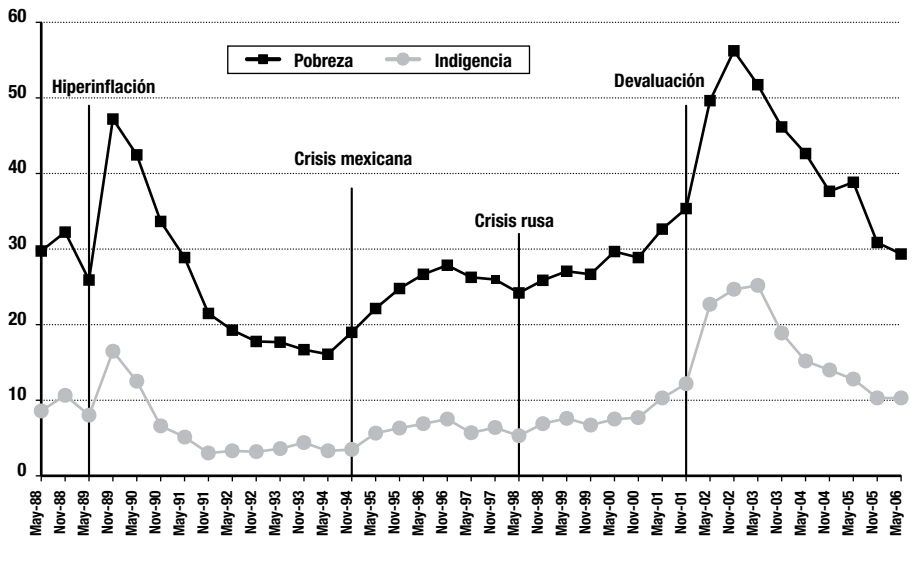
SEMBLANTES DE LA POBREZA

Los cambios estructurales en la dimensión económica y social que se iniciaron en la década del setenta tuvieron profundas consecuencias en las condiciones de vida de la población. Las personas en esa situación comprendían, a inicios de los setenta, una relativamente pequeña proporción respecto de la población total; en 2001, con el desplome del modelo neoliberal instalado en los años noventa, que desató una aguda crisis política, económica y social, se ampliaron los segmentos expuestos a situaciones de vulnerabilidad y pobreza.

Entre 1974 y 2002, en el distrito más rico del país la proporción de población pobre *se multiplicó por once*, pasando de menos de 5% a casi 58%, mientras que la de aquellos que no logran cubrir sus necesidades nutricionales –los indigentes– *creció más de doce veces* (de 2% a casi 25%). En el total urbano, la incidencia de la pobreza creció entre 1995 y 2002 casi 30 puntos porcentuales (pp) (pasando del 28,7% al 57,7%), mientras que la indigencia lo hizo en 20 puntos porcentuales (7,6% a 27,7%) (SIEMPRO, 2003; énfasis en el original).

¹ La organización política de la República Argentina distingue los siguientes niveles de gobierno: nacional, provincial, municipal y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Gráfico 1
 Líneas de pobreza e indigencia, 1988-2006. Conurbano bonaerense



Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 1988-2006 (INDEC, varios años).

El comportamiento de los niveles de pobreza fue correlativo a la secuencia de los ciclos económicos de expansión y contracción; sin embargo, hay que señalar que en los momentos recesivos, la pobreza crecía a una tasa que no podía ser compensada totalmente por los descensos registrados en los ciclos de expansión. El resultado de este comportamiento diferencial fue una tendencia creciente y permanente a la extensión de la pobreza en umbrales cada vez más altos. “La pobreza urbana fue alcanzando pisos cada vez más altos en los puntos máximos del ciclo económico: 4,7% en 1974, 12,7% en 1986, 16,8% en 1993, y 25,9% en 1998” (SIEMPRO, 2003).

Con posterioridad a la crisis de 1989 y, sobre todo, a partir de fines de 2001, los niveles de pobreza aumentaron con una dinámica veloz; en ese lapso más del 27% de la población urbana se encontraba registrada en la franja de la pobreza por ingresos. A mediados de 2002, en el conurbano de la Provincia de Buenos Aires, *de cada tres habitantes dos eran pobres (64,4%) y uno de esos dos era indigente (30,5%)*.

Desde cierta perspectiva analítica, los parámetros de medición de la pobreza y la indigencia son afectados por el impacto del sistema de los precios de los alimentos y bebidas (componente único de la Canasta Básica Alimentaria y principal de la Canasta Total). Las LP y LI se diseñan a partir de los ingresos monetarios necesarios para cubrir

necesidades básicas para vivir y, por ende, miden la capacidad adquisitiva. El proceso inflacionario, combinado con la rigidez salarial a la suba (para las personas que están incluidas en el mundo laboral), incide negativamente en la capacidad adquisitiva de los miembros de los hogares. Ello explica, en parte, el salto en el nivel de pobreza e indigencia en los momentos marcados por los procesos de hiperinflación de 1989 y los registrados a partir de 2002².

LAS EXPRESIONES DE LA POBREZA EN EL CONURBANO: EL PARTIDO DE QUILMES

Las formas de subsistencia y comportamientos que adoptaron los habitantes en su existencia individual y social en el partido de Quilmes recorrieron un sendero similar a los ciclos de la pobreza que se registraron a nivel nacional y provincial.

Si bien, como señalamos anteriormente, no existen datos de pobreza e indigencia propios del partido, es posible obtener referencias para las zonas siguientes:

- El conjunto de los partidos del conurbano.
- Un subconjunto de partidos con comportamientos similares.

Se puede observar que, a lo largo de los últimos 16 años, los niveles de pobreza e indigencia han sido siempre elevados. Los registros fueron más altos en las unidades analíticas “personas” que en los “hogares”.

Cuadro 1

Hogares y personas bajo la LI y LP. Partidos del conurbano, 1998-2004

	Hogares		Personas	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
1988	30,9	9,4	39,2	13,5
1991	21,1	2,8	26,4	3,8
1998	24,5	6,2	32,4	8,8
2002	53,5	22,3	64,4	30,5
2004	39,8	13,6	50,9	18,2

Fuente: Elaboración propia sobre datos de EPH 2004 (INDEC).

2 Entre diciembre de 2001 y marzo de 2003 la evolución de los precios de la Canasta Básica Alimentaria –particularmente representativa del consumo de los hogares más pobres– fue mucho más rápida que la experimentada por el nivel general de precios: mientras este último tuvo un incremento de alrededor del 64%, los valores de la canasta alimentaria aumentaron más del 78%.

Esto revela que los hogares pobres están conformados por un mayor número de personas que los hogares no pobres. Cuando se alude a personas pobres en lugar de hogares pobres, se visualiza la cuestión en otra dimensión: al problema de la pobreza debe añadirse el del hacinamiento de los hogares.

El segundo aspecto es que la dinámica de la pobreza local se movió al ritmo de la pobreza a nivel nacional. Esto refiere a que la pobreza no es un fenómeno intrínsecamente municipal sino una problemática nacional que ofrece matices regionales. En este sentido, se observa que los niveles de pobreza se incrementaron a partir de la segunda mitad de la década del noventa en todo el país; el conurbano en general y el partido de Quilmes en particular fueron parte de esa tendencia.

EN TORNO A LAS NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) correspondientes al año 2001, el partido de Quilmes poseía una población total de 516.404 habitantes concentrados en 144.671 hogares. De estas personas, el 17,6% (90.887) vivía con NBI, lo que alcanzaba al 14,7% de los hogares del partido.

Analizaremos a continuación la evolución que tuvieron los hogares con NBI en los últimos veinte años, considerando el partido de Quilmes, el conurbano bonaerense y el total de la provincia de Buenos Aires.

Durante el período 1980-1991, en el partido de Quilmes se produjo una disminución de la cantidad de hogares con NBI de 5,4 puntos porcentuales (lo que equivale a una variación relativa del 22,8%), mientras que durante el tiempo que transcurrió entre los años 1991-2001 la disminución alcanzó a 3,4 pp o bien una variación de 19,2%.

Cuadro 2

Hogares y personas con NBI. Provincia de Buenos Aires, conurbano, partido de Quilmes, 1980, 1991, 2001

	Hogares (2001)	Personas (2001)	Personas NBI %			Hogares NBI %		
			1980	1991	2001	1980	1991	2001
Provincia de Buenos Aires	3.921.455	3.708.902	24,3	17,0	15,8	19,8	14,6	13,0
Partidos del conurbano	2.384.948	8.639.451	26,7	19,5	17,6	21,7	16,5	14,5
Partido de Quilmes	144.652	516.638	28,8	21,2	17,6	23,6	18,2	14,7

Fuente: Elaboración propia sobre datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 2001 (INDEC).

En los partidos del conurbano, la tendencia observada fue también hacia la baja. Durante el período 1980-1991, la reducción de hogares con

NBI fue del 5,2 puntos porcentuales, un resultado similar al encontrado para el partido de Quilmes durante el mismo período. Entre 1991-2001 la disminución en el conurbano fue de 2 pp, marcadamente inferior a la observada para el partido de Quilmes en igual período.

Entre 1991 y 2001, las NBI muestran una tendencia a la baja, mientras que las LP y LI presentan un fuerte incremento. Esta aparente “contradicción” entre los indicadores responde a una suerte de espejismo estadístico dado por la definición de los mismos. Es posible que un hogar *no* presente necesidades insatisfechas y que al mismo tiempo sea *pobre*. Un ejemplo de ello es un hogar con ingresos inferiores a la línea de pobreza pero que posee una vivienda digna, sin hacinamiento y con las condiciones sanitarias adecuadas.

Este encuadre se denomina dentro del concepto de “nuevos pobres”³ es decir, personas de clase media que se han empobrecido con las sucesivas crisis, que en algunos casos han perdido el trabajo, pero que poseen una vivienda con soporte material adecuado y no cuentan con un nivel de ingresos que les permita cubrir sus necesidades de reproducción familiar. La doble dimensión analítica de pobres estructurales y nuevos pobres ha marcado la configuración de la estructura social de los últimos 30 años.

RELIEVES HABITACIONALES Y DE LOS HOGARES EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA MATERIAL

En este apartado se analizan las características habitacionales de los hogares, con énfasis en los factores que permiten tener un panorama general de la situación habitacional: el tipo de vivienda y la calidad de los materiales de la misma.

PRINCIPALES RASGOS DE LA VIVIENDA URBANA

La vivienda es uno de los satisfactores más básicos para desplegar la vida individual y familiar. El tamaño y la situación material de la vivienda son un factor determinante de las condiciones de existencia y expresan la disposición real o ficticia subjetiva proyectada en el presente y en las expectativas de la población. En las condiciones materiales de la vivienda se condensan y cruzan varios vectores. Entre los principales, podemos señalar:

- Los efectos del contexto macroeconómico en la zona en estudio.
- El nivel de empleo y la distribución del ingreso registrados en la zona.

3 Para ampliar este concepto consultar Minujin y Kessler (1995).

- La intensidad y cobertura de las políticas sociales urbanas orientadas a mejorar las condiciones de habitabilidad.
- Las condiciones subjetivas de la existencia de los individuos y familias en estudio.

EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA Y EL HOGAR

Para abordar la problemática de las condiciones de habitabilidad, conviene diferenciar entre el soporte material y los seres humanos que utilizan dicho soporte para vivir. En ese sentido, se puede diferenciar entre “hogar”⁴ y “vivienda”⁵.

Las casas son clasificadas del siguiente modo⁶:

- Casas tipo A: se refiere a las casas con apropiadas condiciones de habitabilidad y que tienen los componentes de los que carecen las consideradas en el tipo B.
- Casas tipo B: se refiere a todas las casas que cumplen, por lo menos, con un inapropiado componente de habitabilidad:
 - tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material precario (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado);
 - no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda. No disponen de inodoro con descarga de agua.

En los últimos veinte años, en el partido de Quilmes, del total del uso del suelo urbano, se ha registrado un aumento del 17,4% en el número de casas existentes (del 73,5% registrado en 1980 al 86,3% en 2001). Es decir, se distingue un incremento de la mancha urbana, donde predomina el uso destinado al tipo edilicio denominado “casas”.

4 La presentación de los datos procesados por los organismos gubernamentales define el “hogar” como una unidad económica donde participan personas que manejan un presupuesto común.

5 La “vivienda” es definida como el espacio físico (no económico) en el que se desarrollan los hogares. Las viviendas son clasificadas según sus características constructivas (materiales de construcción y disposición de servicios básicos) en distintos tipos: casas, departamentos, casillas y ranchos.

6 Según datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (CNPV) 1991 Serie B (INDEC).

Cuadro 3

Población por tipo de vivienda. Quilmes, 1980, 1991, 2001 (en %)

Año	Total	Total casas	Casas tipo A	Casas tipo B	Departamentos	Otros
1980	100	73,5	64,1	9,4	11,5	15,0
1991	100	76,0	66,0	10,0	11,4	12,6
2001	100	86,3	72,4	13,9	6,3	7,4

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los CNPV de 1980, 1991, 2001 (INDEC).

Este crecimiento relativo de las “casas” tuvo una marcada diferencia en la composición interna. Las consideradas tipo A crecieron durante el período 1980-2001 un 13%, mientras que las del tipo B aumentaron en un 47,8%. Esta significativa desproporción entre ambas categorías pone en evidencia el considerable crecimiento del número de casas precarias y de las defectuosas condiciones materiales de habitabilidad. Los datos anteriores se ubican por debajo de los niveles correspondientes al conurbano bonaerense y al resto de la provincia de Buenos Aires, lo que evidencia una situación más favorable en la zona en estudio.

Estas estadísticas dan cuenta de –y al mismo tiempo reflejan– un marcado desmejoramiento en las condiciones de los soportes materiales donde se desarrollan los hogares del partido de Quilmes. Lo acontecido obedece a la evolución de variables macroeconómicas que se procesan y expresan, a veces de forma distorsionada, en las condiciones materiales de existencia y en la configuración del territorio. Tomamos en cuenta ciertos factores que inciden de manera determinante, entre ellos la tasa de desempleo, cuyos niveles se fueron elevando en el período mencionado.

En el año 2001, las casas del tipo B eran habitadas por unas 85.563 *personas*, que representaban al 19,2% de la población total. Esta situación muestra que la quinta parte de los habitantes que viven en casas lo hacen en edificaciones con alguna carencia. Adicionalmente, se observó un incremento importante en la cantidad de hogares que comparten una misma vivienda; en otros términos, se puede señalar que, en un espacio definido como vivienda, conviven simultáneamente varios hogares⁷.

7 Este es el caso de las viviendas en las que conviven dos o más grupos familiares, y cada uno se maneja con un presupuesto diferenciado. Estas situaciones de superposición de hogares en una misma vivienda se registran con mucha frecuencia en las zonas carenciadas.

Comparando las casas tipo A y B, las segundas son más precarias y el grado de “hacinamiento” es más considerable, lo que expresa que las condiciones de existencia son altamente inapropiadas.

En el período de 1980-2001, los habitantes alojados en “departamentos” registraron un fuerte descenso (45,2%); mientras que entre 1991 y 2001 la población que ocupaba departamentos disminuyó en un 44,7%. Este comportamiento podría explicarse por los siguientes factores:

- La mayor proporción de edificios de departamentos es construida en la localidad de Quilmes Centro, propiciada porque en esa zona hay un precio de mercado de la tierra urbana relativamente más elevado. Esta situación se traslada a los precios de venta del marco construido.
- Uno de los factores explicativos de la evolución del mercado inmobiliario en la zona es que su comportamiento estuvo determinado por las posibilidades de acceso al crédito hipotecario de los sectores de medios y altos ingresos, lo que a su vez produjo una relocalización de los sectores sin acceso al crédito que se trasladaron del centro de Quilmes hacia la periferia, donde –por mayor disponibilidad y menores precios de la tierra urbana– viven en casas relativamente precarias.
- En este contexto del comportamiento del mercado inmobiliario, son los sectores de mayores ingresos los que viven en departamentos, y por eso se produjo una baja considerable (44,7%) de la población que utiliza esta tipología de vivienda.

Entre los años 1980 y 2001, la categoría “otros” (que incluye ranchos, casillas, inquilinatos, etc.) manifestó una notable evolución descendente, llegando a una reducción del orden del 50,6%.

Como conclusión, se puede observar que se incrementó la proporción de viviendas precarias (casas B) y se redujo la proporción de construcciones apropiadas (departamentos). De este modo, se amplió la brecha de acceso a la vivienda digna entre los sectores de altos y bajos ingresos en el territorio del partido de Quilmes.

La mala distribución del ingreso es otra de las variables contextuales explicativas del deterioro de las condiciones habitacionales. La concentración de la renta nacional en manos de una porción de población cada vez más reducida es uno de los rasgos de las últimas décadas, así como también lo es la caída de la renta per cápita en algunos períodos, tal lo demuestra la evolución del coeficiente de Gini. Este indicador ilustra el modo en que empeoró la distribución del ingreso (cuanto más se acerca a cero expresa una mejor distribución funcional del ingreso). En octubre de 1986, el valor del índice era 0,409; alcanzó

un pico de 0,509 en mayo de 1989, para descender a 0,422 en el mismo mes de 1992. Desde entonces osciló en una trayectoria creciente hasta llegar a 0,528 en octubre de 2002.

CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA⁸

Teniendo en cuenta la calidad de los materiales que componen la vivienda y de acuerdo con los datos correspondientes al censo 2001 para el partido de Quilmes, se puede observar que:

- del total de hogares del partido (144.652), el 61,5% se encuentra clasificado como CALMAT I, dato similar al registrado en el conurbano bonaerense;
- el 73,8% de los hogares del partido estaba equipado con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; el 11,8% poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; el 12% de las viviendas tenía descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.; y el 2,1% disponía de inodoro sin descarga de agua o no contaba con inodoro.

Cuadro 4

Hogares según calidad de los materiales de la vivienda, 2001

Calidad de los materiales de la vivienda	Hogares	Servicio sanitario			
		Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc.	Inodoro sin descarga de agua o no cuenta con inodoro
Total Quilmes	144.652	79.306	17.930	24.351	23.065
CALMAT I	89.007	65.764	10.585	10.768	1.890
CALMAT II	29.228	10.186	5.107	8.040	5.895
CALMAT III	22.869	3.063	2.094	5.168	12.544
CALMAT IV	3.548	293	144	375	2.736

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

⁸ Ver en el Anexo 3 las definiciones operativas de las CALMAT.

El 20,2% del total de viviendas del partido fue clasificado como CALMAT II. El 34% poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; había 5.107 viviendas equipadas con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego (17,5% del total); 8.040 contaban con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc. (27,5%) y 5.895 tenían inodoro sin descarga de agua o no contaban con inodoro (21%).

El 15,8% del total de viviendas fue clasificado dentro del grupo CALMAT III. El 13% (3.063 viviendas) poseía inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública. El 9,1% contaba con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; 5.168 viviendas estaban equipadas con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc., y 12.544 viviendas (el 54,8%) tenían inodoro sin descarga de agua o no disponían de inodoro.

Las viviendas categorizadas como CALMAT IV fueron 3.548 (2,4%), y se encuentran distribuidas del siguiente modo: 293 poseían inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública; 144 estaban equipadas con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego; 375 tenían descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etc. El resto, 2.736 viviendas (77,1%), contaba con inodoro sin descarga de agua o no disponía de él.

A partir de las expresiones anteriores, se puede arribar a algunas conclusiones respecto de las condiciones sanitarias en las que se encontraba la población del partido de Quilmes en 2001:

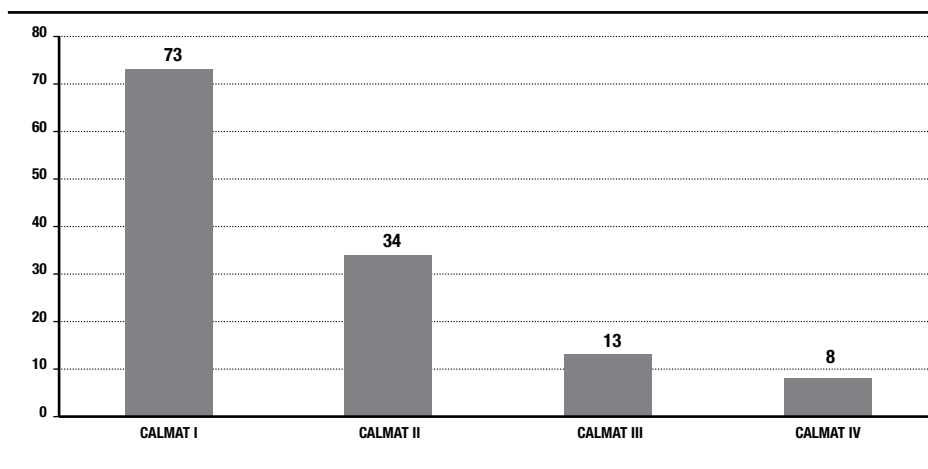
- Existían 26.417 hogares que se desarrollaban en viviendas consideradas como inconvenientes (CALMAT III y IV). Estas cifras muestran que cerca de una quinta parte de los hogares del partido (18,3%) presentaba condiciones sanitarias insuficientes.
- Dentro del grupo de hogares que presentan dificultades sanitarias, se observan:
 - 3.356 hogares que se encontraban equipados con inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública;
 - 2.238 hogares contaban con inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego;
 - 5.543 hogares tenían descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra;
 - 15.280 hogares poseían inodoro sin descarga de agua o no tenían inodoro.
- Si en lugar de contabilizar hogares por categoría CALMAT lo hacemos por tipo de servicio sanitario que posee, podemos contar un total de 17.930 que, poseyendo inodoro con descarga de agua

y desagüe a cámara séptica, no cuentan con sistema de cloacas y deben depositar sus residuos cloacales en pozo ciego.

- Por su parte, hay unos 23.065 hogares (un 15,9% del total de hogares del partido) que tienen inodoro sin descarga de agua o no poseen inodoro, y por ende están en las peores condiciones sanitarias relevadas.
- En suma, en el año 2001, el 45,1% de los hogares ubicados en el partido de Quilmes (65.346 hogares) no estaba equipado con inodoro con descarga de agua ni disponía de servicios cloacales, es decir, de desagüe a red pública.

Gráfico 4

Posesión de inodoro con descarga y desagüe a red cloacal según categoría CALMAT, 2001



Fuente: Elaboración propia sobre datos del CNPV 2001 (INDEC).

FACTORES CONTEXTUALES SIGNIFICATIVOS

En el período en estudio, se inician intensas transformaciones a nivel mundial que modificaron los procesos de producción, redes de flujos y consumo de los bienes y servicios materiales y virtuales. Las mismas modificaron la configuración urbana, la estructura y la organización social y gubernamental.

En ese entorno mundial, el pensamiento de matriz neoliberal se conformó en hegemónico y tuvo una fuerte influencia en el diseño y la aplicación de las funciones y políticas públicas. Uno de los efectos fue que el Estado benefactor se fue disolviendo y modificando las políticas sociales urbanas.

Argentina no fue ajena a estos cambios que se produjeron a escala internacional. En la década del noventa, la política gubernamental se centró en una extensa operatoria de apertura externa, desregulación, descentralización y privatización.

Los resultados de la instrumentación de las políticas neoliberales se pueden observar a nivel de la dimensión territorial.

La implementación de un régimen monetario de convertibilidad tuvo un importante papel en la generación de un aumento desproporcionado en la deuda externa que, con el fin de sostener un sistema de paridad cambiaria y limitando la posibilidad de implementar política monetaria, ató la evolución de la misma a la marcha de las cuentas del sector externo. Estos fueron los rasgos más sobresalientes del período.

Las condiciones de vida material fueron empeorando como resultado del desempeño de las variables macroeconómicas y la aplicación de políticas de ajuste en períodos de recesión, básicamente dirigidas en dos sentidos:

- Políticas públicas orientadas a lograr el equilibrio fiscal a costas de una reducción de los salarios y recursos destinados a la previsión social.
- Políticas públicas enfocadas en la reducción del gasto público interno.

Los efectos en el territorio se manifestaron en el partido de Quilmes junto con el resto del conurbano bonaerense. Dicha zona urbana no estuvo ajena a la evolución desfavorable de las variables macroeconómicas, que mostraron su impacto negativo en el desenvolvimiento de las condiciones de habitabilidad.

A MODO DE CONCLUSIÓN: ACERCA DE LAS RESPUESTAS DE LA POLÍTICA SOCIAL GUBERNAMENTAL EN EL PARTIDO DE QUILMES

La descripción anterior muestra la situación de pobreza, extendida a los componentes materiales de vida, con énfasis en las condiciones habitacionales. Después de la crisis que estalló a fines de 2001, desde el sector gubernamental se diseñó e instrumentó una serie de políticas sociales para atacar y atenuar los efectos que se habían ido solidificando en la década del noventa.

Inicialmente, la estrategia operativa de la política social se centró en recomponer el ingreso de las personas excluidas del universo laboral; posteriormente, se diseñaron e implementaron programas específicos, algunos enfocados en el mejoramiento y construcción del hábitat y la vivienda.

En el año 2002, a nivel nacional, se conformó con gran intensidad el denominado Plan Jefes y Jefas de Hogar. Tenía como propósito entregar a los habitantes desempleados un subsidio cuyo monto era de 150 pesos (US\$ 50), por hogar en efectivo y que cada beneficiario podía gastar según su criterio.

La lógica es, de cierta manera, similar a un seguro de desempleo que se repartía con un enfoque “universal”, diseñado para contener y dar respuesta a la emergencia social, que era muy extendida y grave. Dicha emergencia se desarrollaba en un contexto de grandes movilizaciones urbanas, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires, llevadas a cabo por los afectados por las medidas bancarias que redujeron los ahorros personales, a las que se sumaron las expresiones en las calles de las corrientes políticas “piqueteras” y las incipientes modalidades de organizaciones de base territorial denominadas “asambleas barriales”.

En parte por la conflictividad social que atravesaba los distintos ámbitos políticos y económicos, pero también por la falta de equipos gubernamentales experimentados en el manejo de este tipo de programas, el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue distribuido territorialmente y según criterios políticos, de manera muy desorganizada y no siempre neutral.

En 2006 en el país se distribuyen aproximadamente 1.700.000 de estos “planes”, de los cuales en el partido de Quilmes existen 31.889 destinatarios⁹. Al evaluar la magnitud del beneficio así como el nivel de cobertura, se puede afirmar que la estrategia establecida apenas es un paliativo a la grave situación social que enfrentan los sectores pobres. Respecto del monto asignado a cada hogar (150 pesos adicionales por grupo familiar), si bien este mejora el nivel de ingresos, no alcanza a revertir la situación de pobreza existente¹⁰. En segundo lugar, el nivel de cobertura es de sólo el 22% de los hogares más vulnerables.

Por otro lado, los distintos programas específicos de construcción y mejoramiento del hábitat y la vivienda recorren senderos relativamente autónomos, no están enlazados espacial ni temporalmente (Anexo 3 y 4). Dichos programas conforman un conjunto de iniciativas gubernamentales que tienen poco o nulo anclaje con otros sectores de la sociedad local, por lo que casi no movilizan capacidades instaladas en

9 Datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social disponibles en <www.trabajo.gov.ar/>.

10 La línea de pobreza establece que para una familia tipo de dos adultos y dos hijos, el ingreso para cubrir la canasta básica de alimentos y servicios es de aproximadamente 750 pesos.

instituciones de enseñanza como las universidades, o en otros organismos no gubernamentales o grupos económicos y financieros privados.

Algunos de los programas contienen una transmisión muy innovadora en relación con la generación de formas subjetivas de la constitución individual y en la manera de construir los lazos sociales. En muchos casos, la población que participa en esos programas requiere de una preparación y capacitación en los conceptos comprendidos en los objetivos y alcances de los proyectos (por ejemplo, mecanismos de organización de cooperativas de construcción y mejoramiento de viviendas). La ausencia de programas de capacitación puede implicar la dilapidación de una porción significativa de los esfuerzos y recursos.

Otro aspecto significativo es el poco impacto de los programas que se están aplicando en relación con las necesidades concretas existentes, presentadas en los apartados anteriores.

Desde una perspectiva más general, conviene recordar que, en los inicios de la década del noventa, uno de los ejes de las discusiones que atravesaba el diseño y aplicación de las estrategias de política social era el enfoque que debía guiar a la política. Una posición sostenía que debía tener un campo de aplicación “universal”, con impacto en segmentos sociales amplios. A dicho modelo orgánico y operativo se le oponían las posiciones que sostenían que, considerando los recursos escasos, la estrategia de política social se tenía que enfocar en nudos problemáticos específicos y, a partir de actuar puntualmente, se podrían generar impulsos que, a su vez, produjeran efectos replicables y difundidos en ámbitos más amplios.

En la actualidad, en el partido de Quilmes, tal vez como reflejo de lo que acontece en el resto del país, impera una superposición de programas con estrategias de tipo “universal” entrecruzadas con las “focalizadas”. Tampoco es posible encontrar un registro unificado de las acciones gubernamentales, ni de iniciativas de capacitación en nuevas formas de organización y en el manejo de instrumentos de evaluación y seguimiento de los proyectos específicos.

Finalmente, el esquema presentando en párrafos anteriores configura un *modelo de política social híbrido, con limitada efectividad para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida individual y social.*

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, Ana L. y Federico-Sabaté, Alberto M. 2002 “Condiciones económicas que justifican el impulso de una estrategia de desarrollo de economía social o del trabajo” en *Mundo Urbano* (Buenos Aires) N° 18. En <www.mundourbano.unq.edu.ar>.
- Acuña, Carlos; Kessler, Gabriel y Repetto, Fabián 2002 “Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social”, Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective, Buenos Aires, mimeo.
- Beck, Ulrich 1998 *La sociedad del riesgo* (Barcelona: Paidós).
- Bauman, Zigmunt 2002 *Modernidad líquida* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1998 *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información* (Madrid: Taurus).
- Bourdieu, Pierre 1991 *El sentido práctico* (Madrid: Taurus).
- Coraggio, José Luis s/f “La propuesta de economía solidaria frente a la economía neoliberal”, mimeo.
- Coraggio, José Luis 1998 *Economía urbana. La perspectiva popular* (Quito: Abya-Yala).
- Coriat, Benjamin 1992 *El taller y el robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica* (Madrid: Siglo XXI).
- Cuenya, Beatriz; Fidel, Carlos y Herzer, Hilda (coords.) 2004 *Fragmentos sociales. Problemas urbanos de la Argentina* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Federico-Sabaté, Alberto M. 2002 “La economía del trabajo y las empresas sociales como base de una estrategia de política social alternativa para la RMBA”, mimeo.
- Fidel, Carlos 1991 *Ladrillos más, ladrillos menos. El comportamiento y las políticas de construcción en la Argentina* (Buenos Aires: Ediciones UNQ) Colección Lecturas de Globalización y Economía Urbana.
- Fidel, Carlos; Fernández, Gabriel; Farías, Cristina y Leva, Germán s/f “La política social en la Argentina en los noventa: el lugar del hábitat”, mimeo.
- Gendreau, Mónica y Valencia Lomelí, Enrique (coords.) 2003 *Hacia la transformación de la política social en México* (Puebla: Universidad Iberoamericana Puebla).

- Golbert, Laura 1998 “Los problemas del empleo y las políticas sociales” en *Boletín Informativo Techint* (Buenos Aires) N° 296, octubre-diciembre.
- Golbert, Laura 1999 “Breve historia de las políticas sociales en la Argentina” en Kaztman, Ruben (coord.) *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay. Un ejercicio exploratorio* (Santiago: Organización Internacional del Trabajo/Fundación Ford).
- INDEC “Encuesta Permanente de Hogares”, varios años.
En <www.indec.gov.ar>.
- INDEC “Censo Nacional de Población y Vivienda”, varios años.
En <www.indec.gov.ar/webcenso/index.asp>.
- INDEC 1984 “La pobreza en la Argentina” (Buenos Aires) Serie Estudios INDEC N° 1.
- Lavell, Allan 1994 “Comunidades urbanas, vulnerabilidad a desastres y opciones de prevención y mitigación: una propuesta de investigación-acción para Centroamérica” en Lavell, Allan (comp.) *Viviendo en riesgo: comunidades vulnerables y prevención de desastre en América Latina* (Bogotá: FLACSO/La Red/CEPRENAC).
- Lungo, Mario 2000 *La tierra urbana* (San Salvador: UCA Editores).
- Martínez de Jiménez, Lydia Mabel 2001 “La política de vivienda en la Argentina. Del Estado de Bienestar al Estado post-ajuste”, mimeo.
- Midaglia, Carmen 2001 “Los dilemas de la colaboración público-privada en la provisión de servicios sociales” en Calame, Pierre y Talmant, André (comps.) *Con el Estado en el corazón* (Montevideo: Trilce/Vozes).
- MTEySS-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social s/f “Programa Jefes/as de Hogar Desocupados”.
En <www.trabajo.gov.ar/jefes/index.asp>.
- Minujin, Alberto y Kessler, Gabriel 1995 *La nueva pobreza en la Argentina* (Buenos Aires: Planeta).
- Morin, Edgar 1980 “El desarrollo de la crisis de desarrollo” en AA.VV. *El mito del desarrollo* (Barcelona: Kairós).
- Puyana, Alicia 2000 *Globalización, equidad y pobreza en América Latina. ¿Hay nuevas soluciones para un problema permanente?* (México DF: FLACSO).
- Schteingart, Martha y Graizbord, Boris 1998 *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México* (México DF: El Colegio de México).

SIEMPRO-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales 2000 “Análisis del gasto social de la Administración Pública Nacional” en *Informes de políticas y programas sociales* (Buenos Aires) N° 1.

SIEMPRO-Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales 2003 “Deuda social”, Buenos Aires, mimeo.

Ziccardi, Alicia (coord.) 2001 *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía: los límites de las políticas sociales en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO/FLACSO/IISUNAM).

ANEXO 1

NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS

Las NBI fueron definidas según la metodología utilizada en “La pobreza en la Argentina” (INDEC, 1984). Los hogares con NBI son aquellos que presentan al menos uno de los siguientes indicadores de privación:

- Hacinamiento: hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto.
- Vivienda: hogares en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo, lo que excluye casa, departamento y rancho).
- Condiciones sanitarias: hogares que no tuvieran ningún tipo de retrete.
- Asistencia escolar: hogares que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela.
- Capacidad de subsistencia: hogares que tuvieran cuatro o más personas por miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

LÍNEA DE INDIGENCIA

El concepto de “Línea de Indigencia” (LI) procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes. El procedimiento parte de utilizar una Canasta Básica de Alimentos de costo mínimo (CBA), determinada en función de los hábitos de consumo de la población definida como población de referencia en base a los resultados de la Encuesta de Gastos e Ingresos de los Hogares de los años 1985-1986. La nueva metodología utilizará como base los resultados de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares (ENGH) de 1996-1997 del INDEC. Asimismo, el procedimiento en uso toma en cuenta los requerimientos normativos kilocalóricos y proteicos imprescindibles para esa población.

LÍNEA DE POBREZA

La medición de la pobreza con el método de la LP consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, si tienen capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios– un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales. Para calcular la LP es necesario contar con el valor de la CBA y ampliarlo con la inclusión de bienes y servicios no alimentarios (vestimenta, transpor-

te, educación, salud, etc.) con el fin de obtener el valor de la Canasta Básica Total (CBT).

GRUPOS

La EPH tiene relevancia estadística para los aglomerados relevados y sus resultados no se pueden desagregar más a un nivel de confianza respetable. Esta situación tiene un impacto directo en el análisis de la pobreza en los partidos del conurbano, ya que la EPH no tiene representatividad a esa escala. No obstante, el INDEC realiza una división de dos grupos del conurbano que presentan similares características.

El primer grupo de partidos del Gran Buenos Aires, denominado GBA1, abarca: Avellaneda, General San Martín, Lanús, Lomas de Zamora, Morón (dividido en Morón, Hurlingham e Ituzaingó), Quilmes, San Isidro, Tres de Febrero y Vicente López.

El segundo grupo de partidos del Gran Buenos Aires, denominado GBA2, incluye los siguientes partidos: Almirante Brown, Berazategui, Esteban Echeverría (dividido en Esteban Echeverría y Ezeiza), General Sarmiento (dividido en José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel), Florencio Varela, La Matanza, Merlo, Moreno, San Fernando y Tigre.

ANEXO 2

Cuadro 1

Tamaño y ritmo de crecimiento de la población. Quilmes, 1970, 1980, 1991 y 2001

Partido	Población				Variación relativa (%)		
	1970	1980	1991	2001	1970-1980	1980-1991	1991-2001
Total provincia	8.011.892	10.122.513	11.986.709	13.827.203	26,3	18,4	15,4
Gran Buenos Aires	5.341.883	6.786.748	7.948.443	8.684.437	27,0	17,1	9,3
Resto de provincia	2.670.009	3.335.765	4.038.266	5.142.766	24,9	21,1	27,4
Quilmes	354.976	446.587	511.234	518.788	25,8	14,5	1,5

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los CNPV 1970, 1980, 1991 y 2001 (INDEC).

Cuadro 2

Población total, población en hogares y población en instituciones colectivas, 2001

Partido	Población total	En hogares (se incluye la población censada en la calle)	En instituciones colectivas	Población en hogares (%)	Cantidad de hogares
Total de la provincia	13.827.203	13.708.902	118.301	99,1	3.920.985
24 partidos del Gran Buenos Aires	8.684.437	8.639.451	44.986	99,5	2.384.682
Quilmes	518.788	516.404	2.384	99,5	144.652

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

Cuadro 3

Hogares y población censada por tipo de vivienda, 2001

Partido	Total	Tipo de vivienda*			
		Casa			Casas A (en %)
Total Pcia. Buenos Aires		Total	A	B	
Hogares	3.920.985	3.261.976	2.703.582	558.394	82,9
Población	13.708.190	11.664.842	9.313.864	2.350.978	79,8
24 partidos					
Hogares	2.384.682	1.951.523	1.563.997	387.526	80,1
Población	8.639.043	7.224.389	5.542.963	1.681.426	76,7
Quilmes					
Hogares	144.652	122.719	103.004	19.715	83,9
Población	516.368	445.859	360.296	85.563	80,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

* Se excluyen los hogares y la población censados en la calle.

Cuadro 4
Hogares y población censada por tipo de vivienda, 2001

Partido	Total	Tipo de vivienda			
		Casilla	Departamento	Pieza en inquilinato	Pieza en hotel o pensión
Total Pcia. Buenos Aires					
Hogares	3.920.985	160.689	445.903	13.055	2.211
Población	13.708.190	662.438	1.216.789	32.504	4.477
24 partidos					
Hogares	2.384.682	118.823	284.619	8.620	1.390
Población	8.639.043	495.973	820.736	22.867	2.984
Quilmes					
Hogares	144.652	7.704	12.345	417	42
Población	516.368	31.101	33.003	1.132	81

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

ANEXO 3

DEFINICIONES DE CALIDAD DE LOS MATERIALES DE LA VIVIENDA (CALMAT)

- CALMAT I: se refiere a la vivienda que presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros (pisos, paredes o techos e incorpora *todos* los elementos de aislación y terminación).
- CALMAT II: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros pero le faltan elementos de aislación o terminación *al menos en uno* de sus componentes (pisos, paredes, techos).
- CALMAT III: la vivienda presenta materiales resistentes y sólidos en *todos* los parámetros pero le faltan elementos de aislación o terminación en *todos* sus componentes, o bien presenta techos de chapa de metal o fibrocemento u otros sin cielorraso, o paredes de chapa de metal o fibrocemento.
- CALMAT IV: la vivienda presenta materiales no resistentes ni sólidos o de desecho *al menos en uno* de los parámetros.

Cuadro 5

Hogares por servicio sanitario según calidad de los materiales de la vivienda (CALMAT), 2001

Partido y calidad de los materiales de la vivienda	Hogares	Servicio sanitario (en %)			
		Inodoro con descarga de agua y desagüe a red pública	Inodoro con descarga de agua y desagüe a cámara séptica y pozo ciego	Inodoro con descarga de agua y desagüe a pozo ciego u hoyo, excavación en la tierra, etcétera.	Inodoro sin descarga de agua, o sin inodoro
Total	3.920.985	43,14	26,77	15,25	14,84
CALMAT I	2.559.751	57,08	28,07	12,75	2,10
CALMAT II	776.139	23,08	31,26	22,17	23,49
CALMAT III	505.555	9,23	16,29	17,98	56,50
CALMAT IV	79.540	5,69	7,85	10,96	75,50
24 partidos del Gran Buenos Aires	2.384.682	37,50	29,72	15,40	17,38
CALMAT I	1.450.940	52,08	32,47	13,14	2,31
CALMAT II	519.133	20,87	33,66	21,10	24,37
CALMAT III	365.844	7,69	16,15	17,03	59,13
CALMAT IV	48.765	4,43	7,53	9,67	78,37
Quilmes	144.652	54,83	12,40	16,82	15,95
CALMAT I	89.007	73,89	11,89	12,10	2,12
CALMAT II	29.228	34,85	17,47	27,51	20,17
CALMAT III	22.869	13,39	9,16	22,60	54,85
CALMAT IV	3.548	8,26	4,06	10,57	77,11

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CNPV 2001 (INDEC).

ANEXO 4**PROGRAMAS NACIONALES Y PROVINCIALES DE CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS QUE SE APLICAN EN EL PARTIDO DE QUILMES****PROGRAMA MEJORAMIENTO DE BARRIOS (PROMEBA)**

Institución responsable: es un programa social para el hábitat popular que actúa en el ámbito del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Obras Públicas, Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación.

Objetivo: transformación del hábitat popular a partir de la provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria. Cuenta con una estruc-

tura organizativa a nivel nacional, la Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y en las provincias operativas, Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). Los equipos de carácter transdisciplinario evalúan, proyectan y ejecutan intervenciones de índole social urbana, ambiental y legal.

La ejecución opera en forma descentralizada a partir de las UEP, con participación mancomunada de municipios, organizaciones sociales y empresas de servicios, con los siguientes objetivos:

- Promover el desarrollo de procesos de organización barrial y autogestión comunitaria para que los destinatarios participen activamente y sostengan en el tiempo las acciones de mejoramiento de su barrio (legales, sociales, urbanas y ambientales).
- Consolidar a la población en el sitio que habitan.
- Proveer y completar redes de infraestructura básica con conexión domiciliaria, núcleo sanitario completo y centro comunitario barrial.
- Regularizar las situaciones de dominio, entregando a cada familia su título de propiedad.
- Relocalizar familias que se encuentran en sectores urbanos de riesgo.
- Llevar a cabo acciones de mitigación ambiental.
- Consolidar los espacios públicos e incorporar infraestructura privada de saneamiento básico.
- Promover iniciativas comunitarias vinculadas al trabajo y a la capacitación en oficios.

Destinatarios: el PROMEBA identifica como población destinataria a familias con necesidades básicas insatisfechas y bajo la línea de pobreza, asentadas en barrios con:

- dos o más años de antigüedad en su asentamiento;
- una población mínima de 50 familias;
- organización comunitaria al menos incipiente;
- localidades de más de 5 mil habitantes en el conurbano bonaerense (inclusión a partir del año 2002).

Impacto en el partido de Quilmes: cinco proyectos ubicados en zonas de extrema pobreza. Relocalización y construcción de 350 viviendas unifamiliares.

PROGRAMA FEDERAL DE EMERGENCIA HABITACIONAL

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Localización: todo el país (las provincias deben adherirse al mismo).

Objetivos: contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de hogares con ingresos por debajo del nivel de pobreza y grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad, y generar la inserción laboral de personas desocupadas y beneficiarios de planes asistenciales o subsidios por desempleo.

Destinatarios:

- Vivienda: familias o grupos vulnerables en situación de emergencia o marginalidad o situados debajo de la línea de pobreza carentes de vivienda.
- Trabajo: desocupados y beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Las organizaciones sociales que agrupan a potenciales beneficiarios, los municipios y/o los institutos provinciales de vivienda que dispongan de tierras aptas, física y dominialmente integradas a áreas urbanas de uso predominantemente residencial con factibilidad de infraestructura podrán presentar proyectos que incluyan vivienda nueva, terminación o ampliación de viviendas y/o redes de infraestructura.

Bienes y/o servicios ofrecidos: financiamiento de mano de obra y materiales para la ejecución de vivienda nueva, ampliación o terminación de vivienda existente e infraestructura básica.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignado un cupo de 420 viviendas de 44 m² aproximadamente distribuidas entre:

- San Ignacio: 128, de las cuales 40 se encuentran prácticamente terminadas.
- El Tala e IAPI: se aplica el programa con la intervención de cooperativas.

PLAN FEDERAL DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDAS

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Objetivos: consolidar la evolución habitacional y fortalecer el proceso de reactivación económica.

Meta: construir 120 mil viviendas en todo el país, de las cuales 48 mil se realizarían dentro del área metropolitana según la siguiente distribución:

- Ciudad de Buenos Aires: 5 mil.
- Partidos del conurbano: 33 mil.
- Interior de la provincia de Buenos Aires: 10 mil.

Características de las viviendas: las viviendas podrán ser individuales o colectivas, todas con dos dormitorios y con todos los servicios.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignado un cupo de 2.200 viviendas, la construcción se realiza por licitación y se pondrá en vigencia en los barrios Veteranos de Malvinas I y II y La Matera II, con un total de 540 viviendas.

PLAN FEDERAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS

Institución responsable: Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Objetivo: el programa aspira a reducir el déficit habitacional del 80% del total de hogares del país que no necesitan una casa nueva, sino que su vivienda sea completada y/o mejorada.

Meta: realización de 140 mil obras de mejoramiento de viviendas existentes destinadas a la terminación, ampliación y refacción de la vivienda, de todo grupo familiar que a partir de su propio esfuerzo haya iniciado la construcción de su vivienda única y que no tenga acceso a las formas convencionales de crédito. La asignación para el área metropolitana fue de 52.530 viviendas para mejoramiento.

Requisitos: las viviendas que deseen acceder al plan deberán estar ubicadas en terrenos no inundables con dominio saneado.

Además, deberán presentar al menos una de las siguientes características:

- Carecer de baño instalado.
- Carecer de provisión interna de agua por cañería.
- Carecer de terminaciones adecuadas en pisos, paredes y techos.
- Carecer del número de habitaciones para el grupo familiar.

Asignación monetaria: los costos de las obras variarán de acuerdo con las distintas zonas del país:

- Para las regiones de Centro, Cuyo, NOA, NEA y la provincia de Buenos Aires, se estableció como máximo un costo de \$ 10 mil.
- Para la región Patagónica Norte, los costos variarán entre \$ 11 mil y \$ 14 mil, y para Patagonia Sur, entre \$ 14 mil y \$ 22.400.
- Para la Ciudad de Buenos Aires, \$ 13.500.

Impacto en el partido de Quilmes: el partido tiene asignadas 1.680 viviendas para adherir a este Plan.

Cuadro 6

Esquema de las políticas sociales con posibilidad de efectos en el partido de Quilmes, 2004

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios			
Programa Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)		Provisión de infraestructura social básica, acceso a la propiedad de la tierra y fortalecimiento de la organización comunitaria.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 49,9 millones. La provincia de Buenos Aires dispone de US\$ 11,7 millones. Quilmes tiene aprobados cinco proyectos y 350 viviendas.	Familias con NBI y bajo la LP, asentadas en barrios con dos años de antigüedad como mínimo, con más de 50 familias, organización comunitaria incipiente, en localidades de más de 5 mil habitantes.
Programa Federal de Emergencia Habitacional		Desarrollo y mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura. Financiamiento de mano de obra.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 44,8 millones. Quilmes tiene un cupo de 420 viviendas por un monto de US\$ 2,7 millones.	Vivienda: familias o grupos vulnerables situados debajo de la LP carentes de vivienda. Trabajo: desocupados y beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar.
Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico (PROPASA)		Satisface la demanda de agua potable y saneamiento, principalmente a municipios, comunas rurales y núcleos periféricos de áreas urbanas.	Gestión provincial. Contó para 2004 con un presupuesto de US\$ 5,2 millones. No se ejecuta en el municipio de Quilmes.	Afecta a 2.750.000 habitantes, que tienen un alto índice de NBI y se encuentran en permanente riesgo ante enfermedades de transmisión hídrica.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Programa de Mejoramiento Habitacional e Infraestructura Básica		Mejoramiento de las condiciones del hábitat, vivienda e infraestructura básica de los hogares con NBI y grupos en situación de marginalidad.	Gestión nacional, provincial y municipal. Presupuesto de US\$ 2,9 millones para el total. Quilmes tiene un cupo de 1.680 viviendas.	Población en departamentos, municipios y localidades con NBI. Se priorizan áreas cuyo porcentaje de población con NBI supera el 40%.
Plan Federal de Construcción de Viviendas. Fondo Nacional de la vivienda Reactivación I y II (FONAVI)		Se construirán entre 40 y 50 mil nuevas viviendas anuales.	Gestión nacional y provincial con un presupuesto de \$1.500 millones. El municipio de Quilmes tiene un cupo de 2.200 viviendas.	Tendrán una superficie de entre 42 y 44 m ² y se levantarán en terrenos fiscales de todo el país, especialmente en la provincia de Buenos Aires.
	Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación			
Programa Federal de Salud (PROFE)		Garantizar la cobertura médico-asistencial.	Gestión nacional y provincial. Sin datos respecto del financiamiento.	Beneficiarios de Pensiones No Contributivas (PNC) afiliados al Programa Federal de Salud.
Programa REMEDIAR. Programa de Reforma de la Atención Primaria de la Salud (PROAPS)		Provisión gratuita de medicamentos esenciales a la población objetivo. El programa se organiza en dos componentes: * Medicamentos esenciales (REMEDIAR). * Reforma de la atención primaria.	Gestión nacional y provincial. Tiene financiación a través del préstamo OC-AR 1193 del Banco Interamericano de Desarrollo.	Para quienes tienen dificultades de acceso a los medicamentos ambulatorios. En especial quienes están bajo la LP o no tienen cobertura de obra social. Su población objetivo es de alrededor de 15 millones de personas.
Programa Materno-Infantil y Nutrición (PROMIN)		Su principal objetivo es la reducción de la morbi-mortalidad materna e infantil.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Mujeres en edad fértil, niños, niñas, y jóvenes hasta 20 años.
Programa Nacional de Lucha contra los Retrovirus del Humano, sida y ETS		Prevención, asistencia y vigilancia de las enfermedades.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Población vulnerable.
Programa Nacional de Inmunizaciones		Control de las enfermedades inmunoprevenibles, tendiente a su eliminación y/o erradicación. Programa Nacional de Erradicación del Sarampión y Control de la Rubéola.	Gestión nacional y provincial. Con financiamiento externo.	Niños entre 0 y 14 años.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
	Ministerio de Economía y Producción			
Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT)		Mejorar el manejo empresarial, la eficiencia y rentabilidad del productor tabacalero.	Se financia con un porcentaje del impuesto a los cigarrillos. Gestión nacional.	Los beneficiarios directos son los productores de tabaco de todo el país.
Proyecto de Desarrollo para Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER)		Mejorar las condiciones de vida de pequeños productores agropecuarios pobres.	Cuenta con un presupuesto total de US\$ 33 millones.	Se dirige a 40 mil familias rurales pobres vinculadas a la actividad agropecuaria distribuidas en todo el país.
Programa Social Agropecuario		Asistencia técnica, financiera y capacitación para el mejoramiento de las actividades productivas y de los niveles de ingreso de los productores minifundistas.	Financiamiento del Estado Nacional (Ley de Presupuesto).	Son desarrollados por grupos de productores minifundistas (4 familias en el caso de Patagonia y 6 familias en el resto del país, como mínimo).
Programa para el Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino (PRODERNEA)		Aumentar el ingreso familiar de los pequeños productores de las provincias del NEA (Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes).	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), de las provincias intervinientes del Estado Nacional (US\$ 630 mil).	10.570 familias de pequeños productores de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, y 1.500 familias aborígenes.
Minifundio-Unidad de Coordinación de Planes y Proyectos de Investigación y Extensión para los Productores Minifundistas		Propiciar y concertar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida del productor minifundista, con base en un desarrollo autosostenido.	Sin datos.	Actualmente se encuentran en ejecución 50 proyectos de productores minifundistas en NEA, NOA, Cuyo, Patagonia y Centro.
Programa Productores Familiares (PROFAM)		Prestaciones básicas (insumos biológicos, asistencia técnica, capacitación).	Sin datos.	Familias y grupos o entidades de la comunidad generen sus propios alimentos de huertas y granjas.
	Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología			
Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE)		Estimular la permanencia, promoción y egreso de la escolarización obligatoria y de la Educación Polimodal, o su actual equivalente.	Cupo de becas por provincia: 107.790.	Tener entre 13 y 16 años de edad. Pertenecer a familias con ingresos totales mensuales inferiores a \$500.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Programa Integral para la Igualdad Educativa		Fortalecimiento de instituciones educativas urbanas primarias, de EGB 1 y 2 que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.	Sin datos.	Instituciones educativas urbanas que atienden a la población de niños en situación de mayor vulnerabilidad social en todo el territorio del país.
	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social			
Plan Jefes y Jefas de Hogar	Comprende otros proyectos, como: programas de empleo; componentes materiales; prestación por desempleo.	Asegurar un mínimo ingreso mensual a los jefes y jefas desempleados.	Todo beneficiario titular percibe una suma mensual de US\$ 50. En el partido de Quilmes se distribuyen 31.889 planes.	Encontrarse en situación de desempleo. Tiene 1.569.864 beneficiarios a nivel nacional.
Plan Mayor		Garantizar la contención integral de mujeres y varones de la tercera edad.	Ministerio de Trabajo, Ministerio de Desarrollo Social y ANSES.	Tener 70 años de edad o más, residencia permanente en el país. No ser titular de ningún beneficio asistencial.
	Ministerio de Desarrollo Social			
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria		Destinado a cubrir los requisitos nutricionales de la población objetivo.	Nacional, provincial y municipal.	Niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos desde los 70 años en situación de pobreza.
Asistencia Alimentaria Federal y Focalizada-Educación Alimentaria y Nutricional	Complemento alimentario. Equipamiento de efectores.	Comedores sociales comunitarios, Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR).	Asistencia al Programa Pro-Huerta.	Promoción de emprendimientos productivos alimentarios.
APAC	Familia y Nutrición (UNICEF)	Comedores escolares vulnerables.		
Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social		Financia proyectos productivos que favorezcan la inclusión social, a partir de las distintas experiencias, oficios, recursos y habilidades de los vecinos y de las características propias de cada municipio y localidad.	Fondos del tesoro nacional y financiamiento externo.	Grupos de personas organizadas en forma asociada que necesiten trabajo y tengan una alternativa laboral que estén llevando adelante o necesiten apoyo para empezar. También podrán participar los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar.

Cuadro 6 [continuación]

Programa	Esfera gubernamental	Objetivos estratégicos	Gestión	Cobertura
Desarrollo Regional de Emprendimientos Sociales y Productivos	Acciones de capacitación para el desarrollo del capital social.	Fondo Fiduciario de Capital Social (FONCAP).	Desarrollo, participación e integración juvenil.	Registro de efectores: podrán inscribirse aquellas personas que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad social, debidamente acreditadas por informe técnico social y no excedan un ingreso anual de \$ 12 mil, por la actividad que realicen.
Plan Familias		Fortalecer el rol de la familia en el cumplimiento de todas sus funciones. Tiene como finalidad atender problemáticas específicas y nutrirse de los recursos de la comunidad más próxima, contribuyendo a la reinserción de los beneficiarios en el ámbito familiar, escolar y comunitario con acciones efectivas.	El Plan se lanzó en las siete regiones definidas por el Ministerio: NOA, NEA, Centro, Nuevo Cuyo, Área Metropolitana de Buenos Aires, Patagonia Norte y Patagonia Sur.	En la primera etapa se realizará un apoyo y acompañamiento a las familias destinatarias del Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano.
Capacitación y Asistencia Técnica	Fortalecimiento institucional.	Legalización y otorgamiento de tierras (Programa Arraigo).	Programa Familias por la Inclusión Social-Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH).	Plan para el Adulto Mayor.
Programas de Asistencia Directa	Conducción y coordinación de las acciones de promoción y protección social.	Asistencia directa a organizaciones.	Asistencia directa a situaciones especiales a personas. Talleres unipersonales y familiares.	Centros Integradores Comunitarios (CIC).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, Ministerio de Economía y Producción, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.

María Elena Ducci*

LA POLÍTICA HABITACIONAL COMO INSTRUMENTO DE DESINTEGRACIÓN SOCIAL. EFECTOS DE UNA POLÍTICA DE VIVIENDA EXITOSA

INTRODUCCIÓN

En un contexto de acelerados cambios en el mundo, América Latina no se queda atrás. La globalización imparable, la supremacía del mercado, las políticas de ajuste que reducen los programas sociales, los Estados cada vez más pequeños, etc. son todas características del nuevo escenario al que se enfrenta nuestra región. Uno de los evidentes resultados de lo anterior es un aumento de los niveles de desigualdad y pobreza y un empeoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. América Latina no parece ser capaz de erradicar la pobreza sino, por el contrario, las diferencias entre ricos y pobres se siguen agudizando¹.

Nos encontramos, así, frente a un callejón sin salida; si nuestros Estados son cada vez más pequeños y su capacidad de acción se ve limitada por la reducción de sus recursos, ¿cómo podemos pretender que el

* Doctora en Urbanismo. Investigadora del Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

1 Entre 1980 y 2002, la proporción de personas bajo la línea de pobreza en América Latina pasó del 40,5 al 48,3% en 1990 y disminuyó al 44,0% en el año 2002 (CEPAL, 2004: 119). El índice de desigualdad, según Naciones Unidas (ingreso del 10% más rico con respecto al 10% más pobre), fluctuaba entre el 14,4 para Trinidad y Tobago y 91,1 para Paraguay, con Chile en un 35,6; México en 32,6 y Brasil en 65,8 (PNUD, 2002: 194-196; Cuadro 13).

Estado se haga cargo de mejorar la calidad de vida de los más pobres, al mismo tiempo que lucha por desarrollar la economía, mantener los equilibrios macroeconómicos, generar empleos, resguardar el orden y otra serie de tareas, todas aparentemente urgentes e indispensables?

La vivienda es, sin lugar a dudas, uno de los elementos más importantes a la hora de definir las condiciones de vida de la población y ha sido, desde los años sesenta, uno de los temas centrales de las luchas sociales urbanas. El problema de la vivienda, que alguna vez se centró en la lucha por la tierra y por un techo, ha cambiado su eje y ahora nuestras ciudades alojan a millones de pobres que, aun siendo propietarios de su terreno y/o vivienda, viven en condiciones muchas veces deplorables. Sin embargo, los grupos populares, que fueron centrales en la dinámica urbana entre los sesenta y los noventa en la mayor parte de los países latinoamericanos, parecen hacer perdido fuerza, hasta el grado de desaparecer como actores relevantes del debate urbano actual.

¿Por qué pelean los más pobres en la actualidad? ¿O no luchan más? Pareciera que, una vez que han adquirido, con cierto nivel de seguridad, una propiedad donde pueden instalarse más o menos definitivamente a vivir con sus familias, las combativas organizaciones de los setenta y ochenta han perdido su bandera de lucha y sus integrantes se han replegado al interior de sus viviendas. Al menos eso es lo que sostienen muchos representantes populares que consideran que les es cada vez más difícil contar con el apoyo real de sus representados².

Frente a ese escenario, este parece un buen momento para intentar entender los impactos que las políticas sociales implementadas por el Estado están teniendo sobre la pobreza, específicamente en el tema que aquí nos interesa tratar: el de la vivienda. En el contexto de América Latina y aun entre los países en desarrollo, Chile se destaca por su exitosa política de vivienda social. Este éxito se basa en el desarrollo de un muy eficiente sistema de financiamiento para la vivienda, que ha permitido que el sector privado se interese e involucre directamente en la producción de vivienda social, una vivienda que, hasta entonces, estaba por completo fuera de los sistemas “legales” de producción habitacional. Esto ha generado que Chile pase a ser considerado por muchos países en desarrollo como un modelo a seguir³. Sin embargo, como han planteado diversas revisiones críticas de la política habitacional chilena (Sugranyes, 2002; Rodríguez, 2004; Ducci y González, 1996; Ducci, 1997; 1998), existen efectos poco favorables de esta que están afectando

2 Esa fue una de las principales quejas de representantes de barrios populares en la última reunión internacional de Hábitat, en 2000.

3 Países tan distintos como Colombia y China han solicitado asesorías de expertos chilenos para diseñar sus políticas habitacionales.

negativamente la calidad de vida de los más pobres y generando zonas urbanas que concentran un nuevo tipo de pobreza dura, cada vez más difícil de enfrentar. Algunos de estos efectos, así como un análisis crítico de la evolución de la política explícita del MINVU y de los avances experimentados en los últimos años por la acción habitacional del Estado, son el centro de este trabajo.

¿CAMBIOS EN LA POLÍTICA HABITACIONAL CHILENA?

Alrededor del año 2002, el MINVU empieza a señalar la necesidad de replantear su política habitacional, lo cual ha estado haciendo los últimos años. Sin embargo, es necesario, en primer lugar, reconocer los grandes logros de la política implementada en los últimos 15 años, los que la han hecho reconocida en la región y en todo el mundo en desarrollo.

Es preciso, entonces, dimensionar a grandes rasgos los éxitos logrados, especialmente en cuanto al volumen de unidades habitacionales producidas: “En el período 1990-2003 se construyeron en el país un total de 1.609.305 viviendas nuevas, lo que supone un promedio anual de 115.938, de las cuales aproximadamente un 75% contiene financiamiento público” (MINVU, 2004). Este fuerte impulso dado a la construcción habitacional generó que la relación de número de viviendas por habitantes pasara de 252 en 1990 a 291 viviendas por cada mil habitantes en 2002 (MINVU, 2004).

A pesar de que los estudios del déficit habitacional suelen variar de acuerdo con la fuente y la cercanía a períodos electorales, es indudable que el país ha dado un salto importante en cuanto a la dotación de vivienda propia y de servicios básicos para una gran mayoría de la población, salto asombroso si se considera que el país aún mantiene altos niveles de pobreza⁴. De este modo, cuando la mayor parte de los países latinoamericanos sostiene que alrededor del 30 o 40% de su población vive en condiciones irregulares en sus áreas urbanas, en Chile se estima que alrededor del 15% de la población no posee una vivienda adecuada, ya sea porque vive como “allegado”⁵ o por las malas condiciones de su vivienda. Por otra parte, los “campamentos” o asentamientos irregulares, muchos de los cuales no cuentan con servicios, representaban menos del 2% del total de familias del país en 2002, según el catastro realizado por Un Techo para Chile⁶.

4 La proporción de población bajo la línea de pobreza pasó en Chile del 45,1% en 1987, al 27,5% en 1994 y al 18,8% en 2003. La indigencia, por su parte, bajó del 17,4 al 7,6% y al 4,7% en los mismos años (CEPAL, 2004: 118; Cuadro 50).

5 Los “allegados” corresponden a familias de muy bajos ingresos que no tienen casa propia y que viven “temporalmente” compartiendo vivienda con familiares o rentando.

6 Un Techo para Chile es la ONG más grande del país –perteneciente a los jesuitas– y se encuentra abocada a terminar con los campamentos en el país. Ver <www.untechoparachile.cl>.

El déficit, de acuerdo con la información oficial del MINVU (2004), ha ido disminuyendo en forma constante desde 1990 a la fecha, estimándose para 2002 en 543.542 viviendas, con base en el censo de ese año. Sin embargo, la Cámara de la Construcción tiene una proyección diferente del déficit habitacional para 2004, sosteniendo que existen en el país 750 mil familias allegadas⁷ (*El Mercurio*, 2004).

En cualquier caso, los volúmenes de soluciones habitacionales producidos directa o indirectamente por el Estado chileno son destacables, como se aprecia en el Cuadro 1, donde se distingue entre los distintos tipos de programas y subsidios implementados.

Cuadro 1
Producción de viviendas sociales en Chile, 1990-2003

	Programas	1990-2003
Vivienda SERVIU	Vivienda básica	290.100
	Vivienda progresiva	46.210
	VSDSD	3.659
Subsidios otorgados	General unificado	271.086
	PET	204.554
	Rural	101.957
	Nueva básica	1.224
	Progresiva 1ª etapa	71.838
	Progresiva 2ª etapa	18.368
	Leasing	7.881
	Fondo concursable	7.325
Total		1.024.202

Fuente: MINVU (2004).

Las características de los nuevos programas han sido señaladas por el MINVU y en ellos se incluyen los programas tradicionales de Vivienda Básica, PET, Subsidio Unificado y Subsidio Rural⁸.

⁷ Las variaciones se deben a la utilización de diferentes metodologías y definiciones de conceptos como familia, hogar, etcétera.

⁸ Para una explicación de las características de los programas tradicionales anteriores, ver Sugranyes (2002) y Ducci (1997).

La Vivienda Social Dinámica sin Deuda (VSDVD) está dirigida a personas por debajo de la línea de pobreza y sin capacidad de obtener crédito en las entidades financieras. En su etapa inicial, otorga una unidad no inferior a 25 m² con la posibilidad de crecer a 50 m² y otorga un subsidio máximo de 280 UF (aproximadamente 8 mil dólares), el cual se complementa con un ahorro mínimo de 10 UF (aproximadamente 300 dólares).

El Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios está dirigido a grupos organizados de familias en situación de extrema pobreza (mínimo diez), patrocinados por una entidad organizadora, los que deben contar con un proyecto aprobado por la Dirección de Obras Municipales. El subsidio, sumado al ahorro previo, les permite obtener diferentes soluciones habitacionales, desde una vivienda mínima en terreno propio o nuevo, una vivienda usada, rehabilitación de edificios antiguos, etc. El monto del subsidio y el ahorro previo promedio son similares al caso anterior.

El Reglamento Único modifica el subsidio habitacional estableciendo tres programas: Subsidio General (que reúne los programas de Nueva Básica, PET y Subsidio Unificado); Subsidio de Interés Territorial para zonas de renovación urbana, y Subsidio de Rehabilitación Patrimonial para zonas o inmuebles de conservación histórica. Estos programas varían los montos del subsidio, los requisitos y las reglas dependiendo de las zonas territoriales, tipo de llamado, etc. (Silva, 2004a).

Estos importantes logros, sin embargo, han dado paso a otro tipo de problemas que empiezan a adquirir cada vez más peso en la agenda política nacional. Así, en la segunda mitad de los años noventa, el sistema de producción de viviendas sociales chileno empieza a entrar en crisis. El eficiente sistema de financiamiento de la vivienda social, que es responsable del éxito de la política habitacional chilena, comienza a complicarse cuando, en 1997, debido a una fuerte temporada de lluvias, la mala calidad de las viviendas se hace evidente y explota la crisis de las “casas de plástico”, que no ha podido ser zanjada hasta ahora. Las imágenes de edificios cubiertos por gigantescas mangas de plástico para intentar detener el agua que inundaba las viviendas fueron mostradas profusamente por los medios y han pasado al imaginario nacional como las “casas de plástico”, símbolo de la pésima calidad de las viviendas producidas por el Estado. Los “coletazos” siguen afectando al MINVU, “que ha gastado \$ 60 mil millones en salir al rescate de las viviendas sociales” y que tiene catastradas 64.355 casas con fallas, de las cuales ha reparado, en mayo de 2005, 22.600 (*El Mercurio*, 2005).

Uno de los resultados directos de la insatisfacción creciente de los beneficiarios con las viviendas recibidas ha sido el alto nivel de mo-

rosidad en los pagos comprometidos (“dividendos”), situación que fue puntualmente enfrentada a fines de los ochenta y en los noventa por decisiones presidenciales de condonar las deudas pendientes (“perdonazos”), mecanismo que, en lugar de acabar con la morosidad, resultó en una clara pérdida de interés del sector privado por continuar participando en la producción de vivienda social bajo las condiciones anteriores⁹.

La rentabilidad del negocio de producción de vivienda social empieza así a ser amenazada después de más de dos décadas de adecuado funcionamiento, cuando los grupos populares, para mostrar su insatisfacción por el producto recibido, comienzan en forma masiva a negarse a pagar sus deudas habitacionales. Se genera, de este modo, un círculo difícil de romper; por una parte, el sector privado, involucrado desde mediados de los setenta en la producción de vivienda social, requiere de ciertas condiciones que le aseguren la rentabilidad de sus inversiones para continuar siendo un actor central de este proceso. Por otra parte, esta rentabilidad pasa a ser amenazada desde que las familias asignatarias se niegan a pagar sus deudas mientras no les solucionen los problemas de calidad (viviendas que se llueven, baños que funcionan deficientemente, muros y pisos rápidamente deteriorados, etcétera).

A nivel oficial, se reconocen los nuevos problemas surgidos por el tipo de habitación que se ha estado entregando a los sectores de menores recursos:

Se percibe que persistieron limitaciones de la focalización de los programas en los sectores pobres; que el sistema de producción masiva SERVIU generó crisis de calidad y que las nuevas políticas requerían enfrentar los problemas de segregación socioespacial de las ciudades y consolidar mejores grados de acceso de los pobres a servicios urbanos y niveles adecuados de calidad de vida (MINVU, 2004: 300).

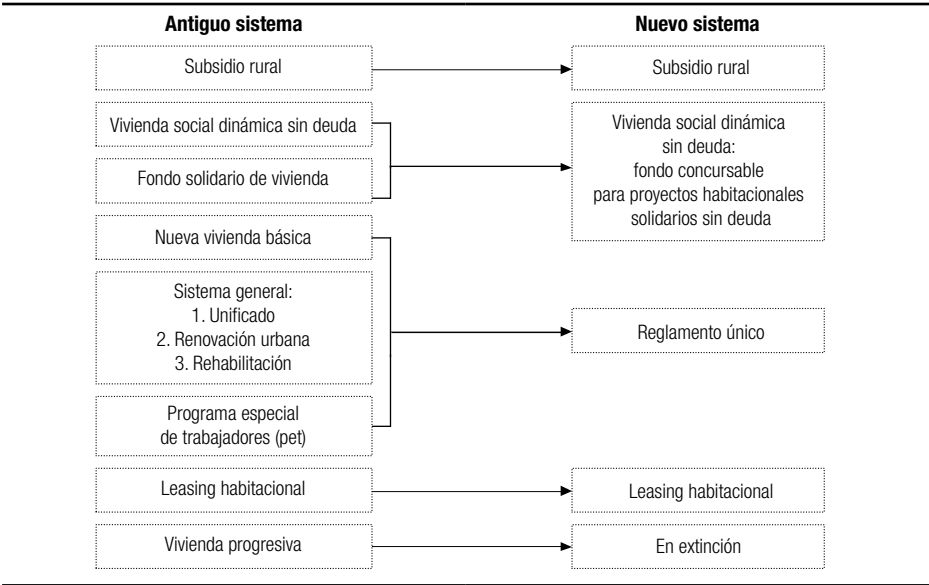
Intentando enfrentar los nuevos retos que plantea la situación habitacional a principios de la década de 2000, el MINVU postula una “nueva política de vivienda”. Como principal innovación, se crea el Programa de Vivienda Social Dinámica sin Deuda, “donde, a partir de un estándar mínimo, se apuesta por un crecimiento de la vivienda a cargo del usuario” (MINVU, 2004: 301), y el Fondo Solidario de Vivienda (FSV),

⁹ El ministro de Vivienda y Urbanismo estimaba que un 69% de los beneficiarios de los créditos SERVIU se encontraba moroso y un 40% debía más de 12 meses de dividendos en el año 2000 (Ravinet, 2003).

orientado a los sectores de más bajos recursos al cual se postula a través de un Fondo Concursable.

En el siguiente diagrama, se muestran los principales cambios que se realizan en los sistemas de subsidio, los que, como se observa, resultan ser adaptaciones a los programas anteriores. Destaca el Fondo Concursable para Proyectos Habitacionales Solidarios sin Deuda, el que aglutina los principales programas antes orientados a los más pobres, y el Reglamento Único, que agrupa Vivienda Básica, Subsidio Unificado y PET.

Diagrama 1
Cambios en la política habitacional. Las nuevas reglas de juego



Fuente: Silva (2004b).

Como puede apreciarse, más que una nueva política habitacional, los cambios efectuados en los programas de subsidio que ofrece el ministerio corresponden a una serie de adaptaciones a los programas anteriores. Este nuevo esquema permite asegurar al capital privado una rentabilidad adecuada y genera un marco de mayor certidumbre para el sector privado, intentando atraerlo nuevamente a la producción de vivienda social. “La idea es que a los postulantes y entidades financieras que otorgan créditos hipotecarios les sea más fácil el trámite” (Silva, 2004a). A pesar de que se trató de perfeccionar el funcionamiento de los programas preexistentes, predomina poca claridad en las nuevas

propuestas y subsisten obstáculos para la postulación de los más pobres, especialmente la dificultad que significa para los sectores más carenciados el presentar un proyecto a los fondos concursables. Es claro, por otra parte, que las reformas propuestas por el MINVU generan un marco de mayor seguridad y certidumbre para el sector privado financiero y de la construcción, los cuales son vistos tanto por el gobierno como por el sector privado como motores de la economía nacional: “El subsidio habitacional ha sido, desde que nació, el fuerte gatillador de la demanda y de la reactivación del sector”¹⁰.

LA NUEVA POBREZA URBANA: SEGREGACIÓN Y TRASTORNOS DE SALUD MENTAL

Aun en Chile, con un desarrollo económico sostenido y una celebrada política de vivienda que ha sido y es considerada como la más exitosa de la región, la pobreza continúa siendo el eje central de las preocupaciones sociales. No sólo no ha sido posible hasta ahora erradicar la pobreza, sino que ha surgido una nueva clase de pobreza urbana, que tiene que ver con el lugar en que se vive y con la vivienda propia que el eficiente sistema de financiamiento por fin le ha permitido obtener a los más pobres. Hoy, hablamos del problema de la vivienda de los “con techo” (Rodríguez, 2004; Sugranyes, 2002) y encontramos en nuestros barrios populares el germen de una tempestad social que se está formando y que puede llegar a alcanzar dimensiones insospechadas. La impotencia y rabia que están acumulando los pobres de nuestras ciudades saldrá a la superficie más temprano que tarde y todos recibiremos su impacto.

Un análisis más profundo de la situación en que viven los más pobres en Chile nos hace descubrir que, a pesar de que poseen condiciones materiales, en general, muy superiores a las del resto de los países latinoamericanos, su población no parece sentirse mejor. Esto es algo difícil de entender si se considera sólo la racionalidad con la que hasta ahora hemos enfrentado el problema de la pobreza. ¿Por qué una población que recibe servicios básicos, consigue una casa propia, tiene acceso a la educación y posibilidades reales de elegir a sus representantes se siente tan mal? ¿Por qué las mujeres se sienten angustiadas, deprimidas y sin ganas de vivir (Ducci y González, 1996)? ¿Por qué los jóvenes están tan desencantados de su vida y su futuro, y optan cada vez más por ingresar al mundo de la droga? ¿Por qué los vecinos de los nuevos conjuntos creados a través de subsidios no se sienten dueños de sus espacios públicos y los dejan en manos de las pandillas que luchan

10 Nelson Murúa, presidente del Comité de Vivienda Pública de la Cámara Chilena de la Construcción, en *El Mercurio* (Santiago) 6 de junio de 2004.

entre ellas para ganar el control sobre el territorio? Estas son algunas de las incógnitas aún no resueltas.

Un aspecto reconocido ampliamente es que la forma en que se ha generado la vivienda social en las últimas décadas en el país ha determinado su localización en sectores definidos por el precio del suelo, es decir, sobre aquellos terrenos de menor valor para el mercado inmobiliario. Esta tajante división que generan los precios del suelo ha resultado en sectores de pobreza claramente segregados, los que, en el caso de Santiago, se concentran hacia el sur y poniente de la ciudad, esquema que se repite, con ciertas diferencias, en las otras ciudades del país. Esta tendencia creciente a la segregación de los sectores más pobres en las zonas de menor valor para el mercado inmobiliario se confirma claramente al analizar el crecimiento experimentado por la capital en los años noventa, según el cual, los sectores altos y medio continúan localizándose en la periferia oriente y nororiente (Ducci y González, 2005). Al no existir políticas de Estado que rompan las tendencias “naturales” del mercado a separar los distintos sectores socioeconómicos en el territorio, la nueva vivienda social que acoge a los grupos de menores recursos se sigue instalando hacia el poniente y sur de la capital, en la periferia de menor valor.

El resultado de esta segregación creciente es una serie interminable de conjuntos habitacionales populares que ocupan grandes extensiones de territorio y que se caracterizan por la uniformidad, monotonía y fealdad. Es aquí donde las mujeres que no salen a trabajar se sienten prisioneras, se angustian y deprimen, y donde los jóvenes necesitan integrarse a pandillas locales para sobrevivir, donde el alcohol y la droga son el refugio de los hombres y donde aflora la violencia transformando los barrios populares en lugares cada vez más inseguros. Hasta ahora, no se han hecho estudios que relacionen las condiciones de aislamiento, monotonía y fealdad que caracterizan a la mayor parte de los barrios populares con los altos índices de problemas mentales y dependencia del alcohol y drogas que se observan en el país, pero, como se muestra a continuación, estos temas están adquiriendo cada vez más relevancia a nivel mundial.

El deterioro de la salud mental, que se presenta entre los sectores populares desde principios de los noventa (Ducci y González, 1996), no fue considerado seriamente hasta la publicación, en 1996, de un estudio internacional realizado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en quince ciudades localizadas en distintos continentes. En este, como muestra el Cuadro 2, Santiago apareció como la ciudad con mayor incidencia de problemas mentales, muy por encima de ciudades como Bangalore en India, Ibadan en Nigeria o Río de Janeiro en Brasil. El estudio de la OMS se realizó en centros de salud públicos, por lo que corresponde a sectores básicamente populares del Gran Santiago.

Cuadro 2

Prevalencia de los principales desórdenes psiquiátricos en la salud primaria, 1995 (en %)

Ciudad	Depresión común	Ansiedad generalizada	Dependencia del alcohol	Todos los desórdenes mentales (de acuerdo con el CIDI*)
Ankara, Turquía	11,6	0,9	1,0	16,4
Atenas, Grecia	6,4	14,9	1,0	19,2
Bangalore, India	9,1	8,5	1,4	22,4
Berlín, Alemania	6,1	9,0	5,3	18,3
Groningen, Holanda	15,9	6,4	3,4	23,9
Ibadan, Nigeria	4,2	2,9	0,4	9,5
Mainz, Alemania	11,2	7,9	7,2	23,6
Manchester, Gran Bretaña	16,9	7,1	2,2	24,8
Nagasaki, Japón	2,6	5,0	3,7	9,4
París, Francia	13,7	11,9	4,3	26,3
Río de Janeiro, Brasil	15,8	22,6	4,1	35,5
Santiago, Chile	29,5	18,7	2,5	52,5
Seattle, Estados Unidos	6,3	2,1	15,0	11,9
Shanghai, China	4,0	1,9	1,1	7,3
Verona, Italia	4,7	3,7	0,5	9,8
Promedio	10,4	7,9	2,7	24,0

Fuente: Golderg y Lecrubier (1995: 323-334).

* CIDI: Composite International Diagnostic Interview.

A pesar de los esfuerzos realizados por el sector de la salud en los últimos años, integrando apoyo psicológico y psiquiátrico en los centros de salud primarios, la situación no parece estar mejorando. Estudios más recientes muestran que la dependencia al alcohol y la droga han aumentado, habiendo incrementado los niveles de dependencia de alcohol del 2,5 al 6,4% y bajando los trastornos ansiosos sólo del 18,7 al 16,2% (Vicente et al., 2002).

Cuadro 3
Prevalencia* de trastornos psiquiátricos en Chile, 2002 (en %)

Trastorno	Hombres	Mujeres	Total
Depresión mayor	6,4	11,3	9,0
Dependencia del alcohol	11,0	2,1	6,4
Abuso de drogas	1,5	0,3	0,9

Fuente: Vicente et al. (2002).

* Prevalencia de vida.

Cuando se analizan los factores de riesgo para los trastornos psiquiátricos se encuentra que tanto el nivel educacional como el nivel de salario tienen implicaciones directas con los problemas mentales. Las personas sin educación o sólo con educación básica tienen mayores posibilidades de tener algún diagnóstico psiquiátrico (3,1 y 2,2 sobre uno de aquellos con educación superior), se destacan especialmente los trastornos ansiosos (las personas sin educación y sólo con educación básica tienen 2,2 y 2 veces más riesgo de experimentarlos frente a una persona con educación superior) y algo similar ocurre con los trastornos por sustancias (1,6 sobre 1 de aquellos que tienen educación superior). Aún más impresionante es la diferencia con respecto a tener tres o más diagnósticos psiquiátricos: aquellos sin educación o sólo con básica tienen un riesgo de 6,6 y 3 frente a una con educación superior (Vicente et al., 2002, Tabla 3: Razón de riesgo entre prevalencia de vida de trastornos psiquiátricos y variables demográficas).

Las cifras anteriores nos están indicando que es en los sectores menos educados y de más bajos recursos donde se están concentrando los problemas de salud mental más severos. Ello nos permite inferir que puede existir una relación entre el ambiente habitacional en el que se desenvuelve la vida de estas personas y la forma cómo se sienten. Desde luego, se requiere de estudios especialmente enfocados en estos temas para probar científicamente estas hipótesis que relacionan el medio ambiente físico con la salud mental de las personas, y resulta perentorio desarrollar este tipo de investigaciones si se quiere mejorar la acción habitacional del Estado.

Por fin, es importante al menos enunciar otras manifestaciones que surgen de esta nueva pobreza, tales como la insatisfacción que expresan los beneficiarios de la vivienda social a los pocos años de haberlas obtenido, a pesar de que en el momento de la recepción de la misma la alegría y agradecimiento de las familias es patente, lo que es frecuentemente registrado por los medios. No puede obviarse tampoco la falta de iniciativa e interés que demuestran los habitantes de

las zonas populares por mejorar sus barrios y viviendas; se observa, asimismo, una pérdida de la solidaridad que suele ser propia de los grupos más pobres y una bajísima disposición por colaborar por el bien del grupo¹¹. Todo esto se refleja en el abandono en que se encuentran los espacios públicos, el deterioro visible de los barrios y viviendas y una total carencia de sentido de pertenencia que hace que la mayoría de los beneficiarios de vivienda social exprese que, si pudieran, se mudarían de barrio (Sugranyes, 2002).

EL EFECTO MENOS DESEADO: LA DESINTEGRACIÓN SOCIAL

En el centro de esta “nueva pobreza”, se encuentra la desintegración social que ha surgido como un efecto no deseado del eficiente programa de producción de viviendas sociales. En la raíz de esta desintegración encuentra la pérdida de las estructuras sociales tradicionales, basadas en la familia extensa¹².

El mundo moderno se caracteriza por un individualismo creciente y centrado en el consumo de bienes cada vez más diversos y sofisticados, lo cual ha dejado atrás las estructuras sociales tradicionales. La familia predominante es de tipo “nuclear” (constituida por los padres y dos hijos) y sus ventajas son la movilidad geográfica y social que permite. La familia ha pasado de ser una unidad de producción a una unidad de consumo, y la crisis actual que enfrenta corresponde a un momento de cambio y búsqueda de nuevas formas organizativas que se adapten a la integración de la mujer al mercado de trabajo, al alto porcentaje de familias monoparentales, etc. Las nuevas fórmulas familiares son respuestas a los grandes cambios sociales que estamos experimentando.

Sin embargo, este proceso de cambio ha sido también facilitado y acelerado por las formas en que los países han implementado sus políticas de vivienda, con el loable objetivo de mejorar las condiciones de vida de su población.

Las políticas habitacionales, en general, se han abocado a diseñar viviendas para familias-tipo, pero siempre pensando en la familia nuclear, la “verdadera” familia moderna, y para ella se diseñan las vi-

11 Este fenómeno ya fue observado en la década del cincuenta en un estudio clásico realizado en Inglaterra entre personas que fueron trasladadas a viviendas de mejor calidad producidas por el Estado inglés (Young y Willmott, 1957).

12 La familia extensa está conformada por una pareja o uno de sus miembros, sus hijos y otros integrantes, generalmente parientes. En décadas anteriores, era la forma predominante en la estructura social y hoy representa a cerca del 30% del total de familias. Alberga una diversidad de situaciones, por ejemplo, parejas jóvenes que retardan el momento de su independencia por problemas económicos; abuelos que conviven con sus hijos; e hijas-madres solteras o separadas con hijos- que conviven con sus padres. A veces también integran miembros con los que no existen lazos de parentesco (Moya, 2004).

viendas de las políticas habitacionales de la segunda mitad del siglo XX, tanto en países ricos como en los pobres.

Así, la familia extensa, base de la organización económica de los sectores populares, tiende a desaparecer y, lo que es aún más grave, es menospreciada por la “moderna” familia urbana popular. Los padres consideran un desprestigio el que los hijos “tengan” que vivir con ellos, ya que esto indica que no han sido capaces de salir adelante y, por su parte, los hijos declaran que lo que más ansían es tener una vivienda propia lejos de sus padres.

De hecho, este es un fenómeno que se ha producido desde hace décadas en los países desarrollados, en los cuales el problema de la desintegración familiar tiene gran vigencia y ocupa un espacio importante en el debate social. Sin embargo, este hecho adquiere dimensiones diferentes en los países en desarrollo, donde casi la mitad de la población pertenece al sector popular, para el cual la organización familiar y social ha sido y sigue siendo de vital importancia en su sobrevivencia. El trabajador que “subemplea” a sus parientes y la madre que se hace cargo de los nietos para que la hija pueda ir a trabajar son situaciones comunes en los sectores populares del mundo en desarrollo, y explican parte importante de las redes de sobrevivencia que apuntalan a los más pobres (Lomnitz, 1976). “La mayor incidencia de este tipo de hogares en sectores pobres parece indicar que se privilegia la familia en común a partir de la necesidad de sumar ingresos de distintos miembros” (SERNAM, 2004). Entre los riesgos más importantes que presenta la familia extensa, se destaca como el más común el hacinamiento o la falta de espacio, con la consiguiente pérdida de intimidad de la pareja y espacios propios para cada uno de los integrantes (Gubbins en Moya, 2004).

En estas nuevas condiciones, el panorama que ofrecen los asentamientos populares que nos ocupan es, al menos, inquietante. Los hombres y jóvenes, sin espacios propios ni lugares agradables de reunión y convivencia, se sienten presos en situaciones sin salida, y frente a ello se refugian en el alcohol y las drogas. La violencia intrafamiliar parece estar adquiriendo proporciones inéditas en estas zonas populares (Rodríguez, 2004) y las pandillas son, no sólo algo común en todos los barrios populares, sino casi una necesidad de subsistencia para los jóvenes. La droga y el alcohol han llegado a ser parte del paisaje habitual de las zonas populares actuales y los niveles de inseguridad que se observan, especialmente en ciertos barrios, son cada vez más altos¹³.

13 En Santiago, hay barrios populares “duros” como La Legua, en el cual el gobierno ha intentado por años mejorar las condiciones de seguridad y eliminar la venta de droga sin grandes resultados, como lo han mostrado diversos programas de televisión.

La situación femenina, de una forma diferente, también enfrenta serias crisis en estas áreas, donde las mujeres, aisladas en los nuevos guetos urbanos de pobreza, se deprimen y angustian, viven con temor y observan con aprensión cómo sus hijos se van integrando a las pandillas sin que ellas puedan hacer nada por evitarlo. También ellas se sienten desesperanzadas frente a una total falta de alternativas para su familia. El reflejo más claro de esto son los altos niveles de angustia reportados entre mujeres de sectores populares, situación que, a nuestro entender, es síntoma de una crisis social más profunda, dado que es la mujer la que está en la base de la estructura familiar y social de América Latina. Si la mujer está constantemente angustiada y deprimida por las circunstancias personales y familiares, indudablemente el resto de la familia está siendo afectada negativamente (Ducci y González, 1996).

Nuestra hipótesis, en este sentido, es que la desintegración familiar y, específicamente, la pérdida de la estructura familiar tradicional de familias extensas están teniendo efectos negativos sobre los grupos populares, efectos sociales y psicológicos, pero también efectos económicos, cuya magnitud no ha sido hasta ahora dimensionada. Sin duda, se requiere de una investigación en profundidad para medir los impactos que están produciendo estos cambios, pero existen múltiples trabajos que, utilizando metodologías cualitativas, muestran lo fundamental que es para las mujeres jóvenes que las madres se hagan cargo de sus hijos. Esto no sólo les permite trabajar en forma más estable apoyando la economía familiar, sino que les significa una tranquilidad cuyo impacto psicológico positivo hasta ahora no ha sido medido y que sin duda tiene efectos sobre la salud mental de las madres, ya que los sentimientos de culpa de estas por abandonar a los hijos para trabajar son uno de los temas femeninos más recurrentes en consultas psicológicas.

Por otra parte, este nuevo esquema social fomentado por la política habitacional separa o deja afuera de la familia nuclear a los ancianos, otro de los grupos sociales más desvalidos y que crece rápidamente en nuestro país y en el mundo. Los ancianos se transforman en un problema molesto, porque las viviendas no están diseñadas ni tienen la capacidad de acoger a otros miembros fuera de la familia nuclear, y sólo son admitidos cuando las familias no tienen ninguna otra posibilidad donde instalarlos. Lo más contradictorio de esta situación es que los abuelos, antes personajes indispensables para el mantenimiento de la historia familiar, el cuidado y la educación informal de los niños, se sienten abandonados y carecen de sentido de la vida, como lo señalan constantemente (Ducci y González, 1996). Cuando los ancianos tienen la posibilidad de obtener una vivienda propia por medio del sistema de subsidios, se ven trasladados a vivir en barrios alejados de su familia y no pueden mantener un contacto frecuente con ellos. Con esto, las personas mayores

están quedando afuera del sistema social y han perdido completamente su trascendencia en el funcionamiento de la compleja red de relaciones sociales y económicas. Los programas de vivienda social para los adultos mayores promovidos en los últimos años por el MINVU dotan a las personas de la tercera edad de viviendas más pequeñas en comodato, pero no han tenido la recepción ni el éxito esperado, generando problemas insolubles cuando los ancianos pasan a depender de cuidados externos y las familias no pueden hacerse cargo de ellos (Ducci et al., 2005). En los países desarrollados, los sistemas de seguridad social se hacen cargo de los ancianos, pero en nuestros países, de recursos muy limitados, se están generando situaciones difíciles de enfrentar.

Por último, otro aspecto que quisiéramos relacionar con la desintegración que han experimentado las familias extensas como efecto indirecto de la política habitacional es el de la inseguridad que caracteriza a los barrios populares y que aparentemente no tiene solución. En los barrios populares informales o “espontáneos” de muchas ciudades de países latinoamericanos (por ejemplo, México, Colombia y Ecuador), se observa que las familias extensas se instalan en un mismo terreno o en zonas inmediatas, generan sus propias redes de protección y seguridad y crean áreas protegidas por los grupos familiares o de amigos, muchas veces con un origen común. Esta es una forma de capital social que se aplica directamente para generar ambientes más seguros.

Más aún, son habituales en América Latina los grupos que se instalan en un asentamiento ilegal y provienen de una misma zona rural, lo que los lleva no sólo a mantener sus lazos sociales y generar redes de seguridad sino también a conservar costumbres regionales, como celebraciones de festividades religiosas, preparación de comidas típicas, etc. Todas estas actividades sociales y expresiones culturales tienden a desaparecer en los modernos barrios producto de la exitosa política habitacional, en los que la “modernidad” hace que las familias nucleares se encierren en sí mismas y pierdan las tradiciones que mantenían una activa vida social y un ambiente más protegido (Young y Willmott, 1957).

¿HACIA DÓNDE NOS DIRIGIMOS?

El rumbo que ha tomado la situación de los grupos de menores recursos en las ciudades no parece ser muy promisorio. Los cambios propuestos para la política habitacional chilena, si bien han servido parcialmente para mantener cierta calma social, no han apuntado al eje de los nuevos problemas. Según declaraciones de la ministra de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, se ha desarrollado una nueva ley de calidad de la vivienda, se cambiaron más de 50 estándares de calidad en la construc-

ción y se reforzó la fiscalización a las empresas¹⁴. En general la “nueva política habitacional” representa la continuidad de los programas anteriores con adaptaciones que buscan, sin un resultado claro hasta ahora, solucionar algunos de los problemas surgidos. Las nuevas propuestas de programas habitacionales muestran escasa claridad y hacen difícil la participación de los sectores más carenciados, por ejemplo, en proyectos de fondos concursables, ya sea por lo engorroso de los sistemas de postulación o porque para ello se requiere de un ente intermediario a los que los grupos más pobres no tienen acceso.

Es evidente, eso sí, que aumentan las facilidades y, sobre todo, las protecciones para los sectores privados financiero y de la construcción, con el fin de re-encantarlos con la producción de vivienda social. Lo que ocurre es que el Estado, que hasta ahora se ha visto imposibilitado de hacer frente al problema de la alta morosidad en los préstamos de vivienda social, está trasladando el problema al sector bancario, al que, por otra parte, le asegura una ganancia mínima previamente acordada. Con ello, el sector público se libera del costo político que implica tener que obligar a la gente a pagar sus dividendos y, en caso de que los deudores no paguen, el Estado responde ante las instituciones financieras privadas.

Sin embargo, es también indudable que si el Estado no toma cartas en el asunto y reorienta sus políticas habitacionales, los problemas irán en aumento y se transformarán en un eje del debate urbano en las próximas décadas. La solución no parece encontrarse en disminuir el número de soluciones habitacionales producidas para hacerlas de mejor calidad, sino más bien en repensar el tipo de vivienda y de barrio que se construye. Es necesario replantear el tipo de familia o familias que queremos fortalecer a través del subsidio habitacional y buscar fórmulas para revertir el proceso de desintegración social en marcha. Esto sólo puede lograrse fortaleciendo los lazos sociales y familiares, promoviendo las actividades de jóvenes y ancianos en espacios gratos y adecuados para cada grupo, trabajando con las comunidades para encontrar formas de hacer más seguros los barrios, generando espacios de encuentro que las personas sientan y manejen como propios y, ciertamente, agregando belleza y atractivo a los barrios populares.

Acciones de este tipo, tal vez, nos permitirían darle una nueva dirección a la política habitacional y nos abrirían, al menos, la posibilidad de salvar las capacidades sociales que aún conserva el sector popular en la mayor parte de América Latina y en otros países en desarrollo. Capacidades sociales como la colaboración y el respaldo que se prestan los grupos familiares y de amigos entre sí pueden ser la base para la redefinición de ciudades más justas, más seguras y más felices.

14 Sonia Tschorne en *El Mercurio* (Santiago) 7 de mayo de 2005.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2004
Anuario estadístico de América Latina y el Caribe.
- Ducci, María Elena 1997 “El lado oscuro de una política de vivienda exitosa” en *EURE* (Santiago) Vol. XXIII, N° 69, julio.
- Ducci, María Elena 1998 “Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente?” en *EURE*, Vol. XXIV, N° 72, septiembre.
- Ducci, María Elena y González, Cecilia 1996 “Salud mental femenina y trabajo comunitario en la periferia pobre de Santiago” en Ducci, María Elena; Fernández, Viviana y Saborido, Marisol (comps.) *Asentamientos humanos, pobreza y género* (Santiago: GTZ/MINVU/PGU).
- Ducci, María Elena y González, Marina 2005 “Área urbana y expansión de Santiago en la última década”, Documento de trabajo, Instituto de Estudios Urbanos.
- Ducci, María Elena; Quezada, Margarita; Torres, Marisa y Rioseco, Reynaldo 2005 “La calidad de vida de adultos mayores en vivienda básica y vivienda en condominio: un análisis comparativo”, Proyecto Fondecyt 2004-2005, Santiago.
- El Mercurio* 2004 (Santiago) “La actual radiografía del subsidio”, 6 de junio.
- El Mercurio* 2005 (Santiago) “Persisten fallas en las viviendas SERVIU reparadas por el gobierno”, 7 mayo.
- Goldberg, D.P. y Lecrubier, Y. 1995 “Form and frequency of mental disorders across centres” en Üstün, T.B. and Sartorius, N. (eds.) *Mental illness in general health care: an international study* (Chichester: John Wiley & Sons).
- Lomnitz, Larissa, 1976 *Cómo sobreviven los marginados* (México DF: Siglo XXI).
- MINVU 2004 “Chile, un siglo de política en vivienda y barrio”, Santiago de Chile.
- Moya, F. 2004 “Padres, hijos y nietos bajo el mismo techo”. En <www.mujereschile.cl>.
- Naciones Unidas 2002 *Informe sobre desarrollo humano.*
- PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2002 *Informe sobre desarrollo humano.*

- Ravinet, Jaime 2003 “La política habitacional chilena”, MINVU, mimeo.
- Rodríguez, Alfredo 2004 “Sitios donde se ubican casas sociales tienen altas tasas de violencia familiar” en *La Tercera*, 20 de diciembre.
- SERNAM-Servicio Nacional de la Mujer 2004 “Informe de la Comisión Nacional de la Familia”.
- Silva, Jaime 2004a “La política habitacional”, MINVU, mimeo.
- Silva, Jaime 2004b “La actual radiografía del Subsidio” en *El Mercurio* (Santiago) 6 de junio.
- Sugranyes, Ana 2002 “Política habitacional chilena”, GTZ.
- Vicente, Benjamín; Rioseco, Pedro; Saldivia, Sandra; Kohn, Robert y Torres, Silverio 2002 “Estudio chileno de prevalencia de patología psiquiátrica (DSM-III-R/CIDI) (ECPP)” en *Revista Médica de Chile* (Santiago) Vol. CXXX, N° 5, mayo.
- Young, Michael y Willmott, Peter 1957 *Family and kinship in East London* (Londres: Routledge).

Vania Salles* y María de la Paz López**

VIVIENDAS POBRES EN MÉXICO: UN ESTUDIO DESDE LA ÓPTICA DE GÉNERO***

INTRODUCCIÓN

En este texto, el tema de la vivienda es enfocado desde una doble perspectiva. Por un lado, se examina el acceso vinculado con recursos (de naturaleza económica) que inciden en la tenencia, propiedad y disponibilidad o carencia de servicios. Por otro, se aborda el papel social

* Magíster y doctora en Sociología por la Universidad de París. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y el Sistema Nacional de Investigadores (III). Profesora visitante a distancia de la Universidad Libre de Bruselas. Profesora investigadora de El Colegio de México (COLMEX) en el Doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología. Ha sido coordinadora, con María de la Paz López, de El Observatorio de Género y Pobreza (COLMEX/INDESOL/UNIFEM).

** Consultora regional del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) en la región de México, Centroamérica y el Caribe de habla hispana. Magíster en Demografía de El Colegio de México. Ha sido también consultora de otros organismos internacionales para temas de género, como BID y UNICEF. Ha sido coordinadora, con Vania Salles, de El Observatorio de Género y Pobreza (COLMEX/INDESOL/UNIFEM).

*** En este texto, se desarrolla el guión aprobado para la reunión del Grupo de Trabajo sobre Pobreza y Políticas Sociales, CLACSO-Buenos Aires, octubre 2004. Representa una versión modificada de un trabajo previo preparado para el proyecto El Observatorio de Género y Pobreza (INDESOL/COLMEX/UNIFEM) y sirvió de base para una clase impartida en el diplomado sobre "Aspectos sociales del micro-financiamiento en México", organizado por El Colegio de México (COLMEX) y la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) en la Sala Alfonso Reyes (2 y 3 de mayo de 2005).

que las mujeres desempeñan en la consolidación y organización de un espacio habitacional para ellas y sus familias.

Se privilegia el estudio de la vivienda por tratarse de un recurso básico, necesariamente compartido cuando se vive en familia o en grupo, lo cual permite una perspectiva relacional que facilita enmarcar varias cuestiones referidas al acceso y control (incluyendo la seguridad en el albergue), cuestiones que se estudian desde diferentes ángulos de observación.

Todo ello se arraiga en fenómenos asociados con los modos de vivir y habitar el espacio de la casa en un momento dado y en situaciones de pobreza y privación. Por lo tanto, cobra especial importancia el concepto de vivencias que alude a la realidad cotidianamente vivida en el pasado y en vías de vivirse¹.

Partimos de la idea de que las privaciones relativas a la vivienda afectan las vivencias de todos los miembros de la familia. No obstante, asumimos que las repercusiones de las viviendas precarias sobre las mujeres son más intensas, pues resulta una carga inconmensurable realizar labores domésticas y cotidianas bajo condiciones insuficientes de habitabilidad hogareña.

Subrayamos también que las percepciones –que pueden tomar la forma de conocimientos empíricos y de interpretaciones de situaciones objetivas– manifiestas por hombres y mujeres respecto a la vivienda están marcadas por idea de carencias, marginación y desigualdad económica, aspectos que se remiten a las consecuencias sociales de la pobreza, reflejadas analíticamente –desde nuestro ángulo de observación– en la vivienda.

Conscientes de una integración limitada de los avances metodológicos disponibles para abordar la cuestión de la vivienda de manera cabal, advertimos al lector de los vacíos de conocimiento presentes en esta exposición. Vacíos y limitaciones que se evidencian en el contenido del trabajo y cuya superación exige un tratamiento más profundo del tema, lo cual se hará en una versión posterior y más acabada del texto.

En esta exposición se revisa de modo selectivo la literatura sobre la vivienda y temas afines –con énfasis en la reflexión de corte feminista–, cuyo propósito es sistematizar los aspectos más relevantes hasta ahora identificados y que sean de interés para la construcción argumentativa presentada. Con base en ello, se examina la situación habitacional a la luz de un conjunto de información disponible, una parte derivada

1 El concepto de vivencias es más amplio que los modos de vivir y habitar. Tiene un componente subjetivo (evoca emociones, sentimientos, recuerdos) y otro contextual (refiere objetivaciones y externalidades, espacios y tiempos socialmente construidos).

de las estadísticas regulares y otra de una encuesta nacional levantada en el marco del proyecto “El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza” (López y Salles, 2004a). Además, utilizamos algunos resultados del análisis de léxico, así como conjuntos de relatos obtenidos en entrevistas a profundidad, captadas igualmente en el marco del mencionado proyecto².

LOS CONCEPTOS DE VIVIENDA Y HOGAR

En términos generales, estos conceptos están conectados y, en ocasiones –sobre todo en el pensamiento del sentido común–, son tomados como sinónimos. Basándonos en la idea de que son conceptos conectados, nos ocupamos, no obstante, para los fines de la presente investigación, de establecer las diferencias que guardan entre sí.

El hogar puede definirse mediante una dimensión *espacial* (la vivienda, la casa como infraestructura)³ y otra *relacional*, es decir, referida a las acciones y relaciones desarrolladas por las personas que en él viven. Estas dimensiones interactúan de tal manera que las características estructurales de la vivienda (y de su entorno) afectan la convivencia de las personas. También se visualiza la situación contraria; esto es, cómo las acciones familiares inciden sobre las características de las viviendas (Figueroa y Salles, 1994; López et al., 2001).

Las relaciones producidas y desarrolladas por los miembros de los hogares suelen ser de naturaleza familiar –las de las personas que constituyen la pareja entre sí, y de ellas con la prole– porque suelen estar ancladas en los vínculos de parentesco (consanguíneo y político)⁴. Como cualquier relación social, aquellas desplegadas en el hogar están permeadas por el ejercicio del poder y por la prevalencia de asimetrías. Todo ello otorga al análisis de las relaciones producidas y reproducidas por las familias, *en los hogares y en las viviendas en las que habitan*, una complejidad derivada de un nutrido abanico de combinaciones. Una parte de las relaciones indicadas, además de generar configuraciones familiares distintas (familias nucleares, extensas, monoparentales, de doble proveedor o de doble rol, entre otros tipos), se remite a formas de convivencia entre géneros y generaciones marcadas por el consenso y el conflicto (también por los derechos y los deberes).

² Sobre estas fuentes, apenas mencionadas en este momento, hay información detallada más adelante.

³ El contexto barrial y comunitario más amplio en que se insertan los hogares también forma parte de la dimensión espacial.

⁴ El concepto amplio de hogar da cabida a relaciones de personas que no guardan entre sí vínculos de parentesco.

En la referencia al hogar, hemos señalado que la vivienda constituye una dimensión indispensable para conceptuarlo; dimensión que alude al espacio infraestructural en el que tiene lugar un conjunto de acciones y relaciones. En este momento, nos interesa ampliar la definición de vivienda⁵.

Desde una *perspectiva económica*, la vivienda es considerada como un importante “*activo productivo*” que puede proteger a las familias de la pobreza o paliar sus efectos, salvaguardarlas de las regulaciones y fluctuaciones del mercado habitacional, así como propiciar oportunidades para diversificar su uso u obtener una hipoteca (Moser, 1996). También se considera el acceso a la vivienda propia como una forma de inversión, que en algunas sociedades es concebida como la única oportunidad disponible para muchos hogares de mantener el valor real de sus ahorros⁶.

Desde una perspectiva *legal*, si la consideramos como una propiedad, la vivienda debe ser conceptuada con base en las pautas que rigen la propiedad privada, que se hallan codificadas en las leyes. Todo ello se remite a la tenencia legal que se refiere a la relación de los miembros del hogar y de la familia con la tenencia/propiedad de la casa: ¿quién la tiene? y ¿cómo se la traspasa en el marco de las leyes y costumbres que rigen la *herencia*?⁷

Recientemente⁸, ha sido considerado el acceso a la vivienda digna como un derecho humano básico. Esta acepción implica seguridad, salubridad, privacidad, acceso a los medios necesarios –recursos materiales– que hagan de la vivienda un sustento y una base para el desarrollo humano. La seguridad se refiere fundamentalmente a la tenencia legal⁹ –frente a la expectativa de que quien no la tiene pueda ser, de una u otra manera, desalojado– y presupone la búsqueda de la propiedad. La salu-

5 Cabe indicar que, frecuentemente, se considera que la noción de alojamiento es más comprensiva que la de vivienda, pues incluye “no sólo los servicios de agua, luz, drenaje y acceso a redes de transporte, sino que se le considera como la liga entre la casa y el medio ambiente construido de los asentamientos humanos” (UNCHS, 1992). El alojamiento es conceptuado como el conjunto de servicios que, junto con la vivienda (su estructura constructiva), son necesarios para un medio ambiente adecuado y saludable. El concepto de hábitat humano comprende el medio ambiente construido, el espacio que nos rodea, las construcciones y el acceso (Tinker, 1995).

6 En este trabajo no abordamos la disponibilidad de vivienda, pero consideramos que es una vertiente relevante en el estudio de la situación de las mujeres.

7 Los patrones que rigen la herencia, en algunos contextos sociales, privilegian la transmisión a los hombres de la familia. Desde la óptica de género, se afirma que esta costumbre, prevaleciente en ciertos contextos contemporáneos, se asocia con los resquicios del patriarcado y con el rol de proveedor masculino.

8 A partir de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, Turquía, 1996.

9 Ya se trate de propiedad o hipoteca.

bridad nos remite a la idea de un ambiente limpio, con la existencia de los servicios adecuados que permitan un espacio para vivir dignamente y con menos riesgos para la salud.

Desde un punto de vista *existencial y cultural*, el acceso a la vivienda ha sido, durante mucho tiempo, la aspiración de hombres y mujeres de contar con un lugar para vivir, un espacio *seguro y digno* donde desarrollar actividades cotidianas, un contexto de las vivencias (acciones y relaciones relativas a la vida íntima) que permiten la reproducción familiar y *hogareña*. Todo ello alude a una dimensión relacional también implicada en la definición de vivienda: una vivienda vacía tiene apenas un componente infraestructural, mientras que a una habitada se añade una dimensión relacional.

Estas dimensiones de la concepción de la vivienda están entrelazadas en distintos sentidos. Por ejemplo, la vivienda como propiedad (enmarcada en la tenencia legal) guarda vínculos con la esfera económica y con la esfera cultural-existencial, ya que la propiedad de una vivienda representa una inversión y puede constituir una fuente de ingreso pero, además, es un símbolo de permanencia, de prestigio, propiciando a la vez la percepción y la vivencia de la seguridad familiar. Pero al margen de las cuestiones culturales, se aduce que los propietarios de vivienda “ahorran” la renta imputada¹⁰, que de otra manera constituiría un gasto (Moser, 1996; INEGI, 1995).

El bienestar de la familia depende en buena medida del acceso a una “vivienda digna” y a servicios básicos en la vivienda (en lo infraestructural y material), así como también de la distribución de responsabilidades entre los miembros del grupo familiar, del acceso equitativo a los recursos disponibles y de la equidad en la toma de decisiones (en lo relacional). En las esferas extradomésticas, dicho bienestar se supedita al acceso a recursos como el trabajo, ingresos, seguridad y prestaciones sociales, entre otros.

El acceso a una “vivienda digna” ha sido identificado como una necesidad humana básica y como un aspecto crítico de la autonomía personal y comunitaria. El acceso a la vivienda digna permite la dignificación de las *vivencias*, contrarrestando los efectos disruptivos que tienen los estados de privación y carencias sobre ellas¹¹. Por lo tanto, contar con una “vivienda digna” significa disponer de un recurso básico para el despliegue de *vivencias* que faciliten el desarrollo y la realización personal, y para alcanzar un determinado nivel de bienestar. Pero

10 Por ejemplo, la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares que regularmente levanta el INEGI imputa el valor de la renta de la vivienda a los ingresos no monetarios del grupo doméstico.

11 Cumbre Mundial de Asentamientos Humanos: Hábitat II.

la estructura de la casa (tamaño y ubicación) no basta; evidentemente, se requieren otros bienes, como el equipamiento de servicios básicos, para mencionar apenas un ejemplo.

A pesar de la abundante literatura sobre consolidación habitacional, existen muy pocos estudios que incorporan, en esta temática, la condición de las mujeres. Algunos de ellos han señalado la necesidad de tener en cuenta los *obstáculos* que impiden a las mujeres tener acceso al recurso vivienda en igualdad de oportunidades con respecto a sus contrapartes masculinas. Como se verá más adelante, podemos observar la existencia de algunos obstáculos en el nivel hogareño y otros tantos en el ámbito extradoméstico. Al combinarse ambas suertes de obstáculos (unos ubicados a nivel del microespacio del hogar y otros a nivel de los macroprocesos), surgen situaciones acumulativas que potencian sus efectos y constituyen un freno para el bienestar de las mujeres, su autonomía, autoestima y toma de decisiones.

LAS MUJERES Y SUS VIVIENDAS: UNA REVISIÓN SELECTIVA DE APORTES

En muchos países, las mujeres juegan un papel fundamental en la construcción y mantenimiento de sus viviendas, lo cual constituye un aspecto crucial del desarrollo habitacional aunque, como señalan Schteingart y Solís (1995) y Massolo (1992), la mayor parte de las investigaciones realizadas ha omitido la centralidad de la presencia femenina en dicho desarrollo. Las razones son diversas. Por un lado, no existe un marco teórico o analítico consolidado que permita abordar cabalmente este tema. Por otro, hay una importante laguna en materia de generación de datos que posibiliten sustentar los enfoques utilizados en el estudio de las necesidades de vivienda que tienen las mujeres (CNUAH, 1985). Uno de ellos, que suscribe las directrices de las Naciones Unidas¹² y otros organismos internacionales, considera que estas necesidades que corresponden a todas las mujeres de escasos recursos –en especial las que se encuentran en situación de pobreza– son resultado tanto “de las exigencias de la vida misma¹³ como de las que impone una estrategia de desarrollo, es decir, de la existencia de los recursos que permitan el aprovechamiento productivo del tiempo y energía de la mujer” (CNUAH, 1985: 3).

Chant (1992) ha puesto de relieve que las investigaciones sobre consolidación habitacional han mantenido sistemáticamente invisibles las prioridades o necesidades de los principales y más “directos usuarios” de las viviendas: las mujeres y los niños. Frente a este hecho, la autora subraya

12 Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat.

13 Esta noción se enmarca en la de necesidades humanas que son cambiantes, espacial e históricamente situadas.

la importancia de considerar la perspectiva de género en esta temática, lo cual fundamenta a partir del papel protagónico y el grado de involucramiento de la mujer en los asuntos económicos del hogar. Sostiene que, si bien el ingreso constituye un importante factor en el nivel de consolidación de la vivienda, la composición y cohesión de la familia y el grado de participación de la mujer en la toma de decisiones significan aspectos cruciales en la determinación de la adquisición y mejoramiento de esta.

Con un enfoque más amplio, Moser (1987)¹⁴ ha considerado las necesidades de la mujer en relación con la vivienda y los asentamientos urbanos desde una perspectiva de género, intentando superar, como hace Chant (1992), algunos planteamientos que limitan la satisfacción de tales necesidades a la disponibilidad de ingresos. Argumenta que los papeles, responsabilidades y trabajos que desempeñan las mujeres, vinculados con la reproducción, la producción y la gestión comunitaria, y que guardan una estrecha interdependencia son los que determinan la identificación de las necesidades y opciones que tienen las mujeres.

El acento puesto en las *mujeres y sus viviendas* forma parte de un tipo de análisis que, al privilegiar la perspectiva del género centrada en la relación hombres-mujeres, asume que las mujeres históricamente han estado en situación de desventaja y que su acceso a la propiedad de la vivienda ha estado enmarcado en asimetrías relacionales.

Si bien los estudios sobre vivienda que incorporan el enfoque de género en sus pesquisas son, hasta ahora, escasos –en comparación con otras temáticas relativas a la condición femenina–, han sido cruciales para hacer visible el espacio privado de las familias en su conjunto. Un número importante de investigaciones plantea la relevancia de adoptar una perspectiva de género en los estudios de familias y hogares (De Oliveira et al., 1999; López et al., 2001) dado el estrecho vínculo entre la familia residencial y el espacio de la vivienda.

A la luz de la investigación hecha desde la perspectiva analítica del género (Moser, 1996; Chant, 1992; Massolo, 1992; Varley, 1995), se señala que en el espacio de residencia se evidencia una serie de inequidades en el acceso de las mujeres a los recursos. En ese lugar, se hacen visibles muchas de las asimetrías de género, porque es precisamente el espacio donde las mujeres desempeñan una parte fundamental de los roles que socialmente les han sido asignados.

Algunos estudios sobre el tema, al enfatizar el hecho de que las condiciones en que los miembros de los hogares ocupan las viviendas están fuertemente permeadas por el entorno social, ponen de relieve, por un lado, la trascendencia de las políticas públicas dirigidas al acceso a las viviendas y, por otro, las movilizaciones que las mujeres llevan a cabo para

14 Citada por Massolo (1992).

tener acceso y control sobre los recursos del alojamiento (Massolo, 1992)¹⁵. En el primer caso, se destaca la ausencia de la incorporación de las *necesidades específicas* de las mujeres en los planes y programas gubernamentales. Con relación a la participación femenina en la gestión comunitaria, esta ha ocupado un lugar destacado en la literatura respectiva, no sólo por el protagonismo de las mujeres en los movimientos urbanos de gestión de servicios sino también por los efectos que dicha participación trae aparejados en el sentido de la revaloración que logran entre los miembros de la familia y la potenciación de sus capacidades de liderazgo.

La investigación sobre las mujeres y sus viviendas (Durán y González, 1992; Massolo, 1992; Villavicencio Blanco, 1997) otorga un lugar central al papel de las mujeres como administradoras de la comunidad, en tanto movilizadoras y organizadoras de procesos tendientes a facilitar la construcción de viviendas y la gestión de servicios para sus asentamientos. Se recalca que dicho desempeño incide en la producción de nuevas visiones respecto a la vivienda y al entorno comunitario, a la vez que permite la potenciación de las capacidades de liderazgo (tanto de la mujer como del núcleo familiar). Se ha observado reiterativamente que la participación comunitaria en la gestión de vivienda y servicios se plantea como un importante factor detonante de participación en la toma de decisiones en los ámbitos doméstico, comunitario y político (López y Salles, 1996; SEDESOL/UNIFEM, 1996).

Asimismo, la investigación orientada por la óptica de género detecta la necesidad de dar mayor visibilidad al papel central de las mujeres en la organización y manutención del grupo doméstico, destacándose, en este contexto, que las necesidades de las mujeres en materia de alojamiento son distintas en las diversas etapas de su ciclo de vida y están fuertemente vinculadas con las vivencias de sus roles familiares. Dichas necesidades, así como su satisfacción, varían de acuerdo con la posición de clase. La forma como estas se manifiestan difícilmente coincide con el “ciclo” propio de consolidación de la vivienda, sobre todo en las familias pobres. Las familias en etapas de formación muchas veces se ven orilladas a compartir el techo con familiares, generalmente los padres, durante períodos lo suficientemente largos para permitir un ahorro que posibilite financiar la tenencia de una vivienda independiente¹⁶. Los nuevos asentamientos, fundamentalmente en los

15 Sin dejar de reconocer la importancia de este aspecto, el presente trabajo no aborda la vertiente de la participación de las mujeres en la gestión y consolidación habitacional, pues la complejidad y amplitud del tema amerita un trabajo más extenso y profundo.

16 Aun en los casos en que la familia recién formada busque establecerse en una vivienda rentada, requiere de recursos económicos. Las rentas regulares plantean problemas específicos para las familias de bajos ingresos, especialmente cuando se encuentran en fases tempranas del ciclo vital familiar.

sectores marginales urbanos, también recorren una serie de etapas de consolidación de servicios¹⁷.

Se ha destacado también la diversidad de arreglos domésticos que cuestionan la familia nuclear conyugal comandada por un jefe varón como el modelo de aceptación general (Salles, 1991; De Oliveira et al., 1999). Al igual que ocurre con otros tópicos asociados al género, una parte importante de la literatura referida a la vivienda en los países en desarrollo hace énfasis en los hogares comandados por mujeres. De acuerdo con Varley (1995), la importancia otorgada por la investigación a este tipo de unidades radica en que ilustran de manera específica a la discriminación en contra de las mujeres jefas de hogar respecto al acceso a la vivienda. El lugar destacado que tiene este tema en la literatura que nos ocupa (Smith, 1990; Sevilla, 1992; Chant, 1992; Chalita Ortiz, 1992) obedece también a la proliferación de estas unidades, sobre todo en las ciudades, por causa de la mayor prevalencia de separaciones y divorcios, la vida más longeva de las mujeres¹⁸ y los procesos migratorios.

La identificación de las relaciones intergenéricas e intergeneracionales como una fuente del conflicto entre mujeres en viviendas “compartidas” (el caso de los “arrimados”) ha sido tema de varias investigaciones, tanto en áreas rurales como urbanas (Varley, 1995). Asimismo, el compartimiento de la vivienda que muchas veces hacen los padres con sus hijas o hijos unidos, ya sea en un espacio separado o autorizando la construcción de cuartos aledaños en el terreno de su propiedad (fenómeno más arraigado en el campo), ha sido también motivo de preocupación en los estudios sobre el tema. Se incluye en este tipo de estudios, aunque en una categoría aparte, a las unidades domésticas con madres solteras que viven como un miembro más del hogar de sus padres. Varley (1995) considera que el “privilegio” de la independencia residencial “compartida” es otorgado fundamentalmente a los hijos que están casados, lo cual no ocurre con las hijas no casadas. Estos hechos parecen reforzar –señala– la norma del hogar nuclear. La autora argumenta que en las unidades de tipo extenso, las mujeres que viven con su familia política no tienen seguridad en la vivienda

17 Aunque los asentamientos en zonas rurales también siguen un proceso de consolidación de servicios, la propia carencia de recursos económicos de la comunidad así como la segregación geográfica hacen más lento el proceso. Para una visión general sobre estos temas que son también tratados en estudios *no gendered* sobre la vivienda se sugiere ver, a título de ejemplo, los aportes de Graizbord y Schteingart (1998), Schteingart y Solís (1995), Duhau y Cruz Rodríguez (1998), Coulomb y Duhau (1989) y Camacho y Sugranyes (1991).

18 La mayor longevidad de la población no ha derivado en ganancias iguales para ambos sexos. La brecha en la esperanza de vida entre hombres y mujeres se ha ensanchado a favor de estas. Esto, sumado a la mayor probabilidad de los hombres a contraer nuevas nupcias, aumenta la probabilidad de las mujeres a convertirse en jefas de hogar en ausencia de un hombre adulto en la casa.

(tenencia), ya que con frecuencia existe conflicto entre las esposas y los miembros de la familia del esposo, en particular con las suegras. Los hallazgos, en este sentido, cobran especial relevancia en la comprensión de factores asociados con la autonomía femenina.

Otros trabajos (De Oliveira et al., 1999; López et al., 2001) destacan variaciones en torno a las relaciones intergéneros e intergeneracionales, señalando que tanto las formas de organización doméstica en hogares de tipo extenso –en línea patrilocal– como el carácter que asume el compartimiento de la vivienda, al cruzarse con las asimetrías de género, pueden tener consecuencias negativas para las mujeres. Entre otras, es posible señalar la inseguridad del alojamiento y la subordinación de las mujeres al resto de los miembros de la familia, lo cual suele ser fuente de conflicto (Blasco y Varley, 1999)¹⁹. Este hecho nos remite a la distribución de los espacios de poder entre miembros de la estructura de parentesco más allá de las asimetrías de género, es decir, la segregación de dichos espacios en la vivienda por la vía de las asimetrías entre mujeres (De Oliveira y García, 1994; López y Salles, 1996; Chalita Ortiz, 1992; Tinker, 1995)²⁰, otro de los ejes considerados en el estudio de la condición femenina.

Finalmente se registra, en la literatura revisada, que el problema de la tenencia suele ser particularmente agudo para una mujer cuando su acceso a una vivienda depende de su familia política, con la que se ve orillada a residir y con la cual tiene conflictos que la segregan. La vulnerabilidad de estas mujeres se acrecienta cuando la relación con su pareja es inestable o cuando esta se rompe, en cuyo caso se ve obligada a buscar una nueva alternativa de alojamiento. En este tenor, la tenencia de suelo para vivienda ha sido considerada como un recurso físico estratégico para las mujeres. Moser (1993), por ejemplo, asegura que los derechos de tenencia del suelo son una *necesidad estratégica* de género que garantiza protección para las mujeres y sus hijos.

LOS SERVICIOS: SU DISFRUTE, SU AUSENCIA Y LA PARTICIPACIÓN FEMENINA

El disfrute y ausencia de servicios de uso comunitario, así como los relativos a la vivienda y su calidad constructiva, constituyen un *continuum*

19 Se ha demostrado que cuando las mujeres ven afectados los intereses involucrados con las relaciones de sus hijos o esposos, lejos de ser solidarias con otras mujeres en contra de la autoridad masculina, generan tensiones con sus congéneres situadas en posiciones de desventaja en la familia (Blasco y Varley, 1999).

20 La edad, vinculada al parentesco, constituye un elemento crucial en el ejercicio del poder femenino. Las mujeres de mayor edad, en variadas ocasiones, reproducen rasgos de los esquemas de autoridad masculinos. Además, en ciertas circunstancias, les es otorgada una legitimidad en el control de las mujeres más jóvenes de la familia, residentes en la vivienda compartida (De Oliveira y García, 1994).

en el acceso a una *vivienda digna*: refieren *situaciones presentes* que no obstante son resultados de *situaciones pasadas*. Por ello, cabe retomar el concepto de vivencias que, al aludir a la realidad vivida y a la realidad en vías de vivirse, permite el acercamiento a los fenómenos que se estudian –como el acceso a la vivienda digna y los servicios correspondientes– desde la óptica de un *continuum*, marcada por el supuesto de que la *situación presente* está vinculada con y es resultado de *situaciones pasadas*, interviniendo ambas situaciones en los modos de vivir y habitar la casa en un momento dado. Los *espacios vitales* y *ciclos vitales* (referidos a los aspectos dinámicos y cronológicos de las vivencias) también juegan un papel importante en las formas de vivir y habitar. Tinker (1995), al examinar lo relevante del trabajo de las mujeres en sus viviendas, alude al *espacio vital* dotado de un significado denso que va más allá del hecho de tener un techo sobre la cabeza (o una infraestructura de servicios), justamente porque dicho espacio es construido por el trabajo y por la dedicación. Con respecto a los ciclos vitales, cabe retomar una idea previa que señala que las etapas del ciclo de vida contextúan varias cuestiones. Por ejemplo, en etapas de formación familiar –como ya se mencionó– es difícil lograr habitar una vivienda aparte, independiente, lo cual impone ciertos determinantes a las formas de vivir (se vive como “arrimados”). A su vez, los recursos económicos, *pasados y presentes*, pueden ser tomados como instancias “facilitadoras” o “inhibidoras” del acceso a los mencionados bienes (vivienda digna, dotada de servicios) que inciden y moldean las vivencias (es decir, se vive mejor, de modo más placentero en una casa dotada de ciertos atributos).

Retornando a lo ya expuesto para ampliar algunos argumentos, es preciso recalcar que los servicios disponibles en el interior de las viviendas están asociados con la existencia, suficiencia y calidad de *los servicios públicos*, pero su disponibilidad depende no sólo del equipamiento de la comunidad, de los recursos económicos del entorno comunitario, sino que está supeditada a los *recursos económicos, pasados y presentes*, de las familias. Se asocian también con la composición, ciclo y organización de la unidad familiar. Para ampliar lo observado en el párrafo anterior, se enfatiza que el logro en los bienes mencionados (servicios, vivienda digna) se asocia con el nivel de participación de la mujer en la toma de decisiones. Este último aspecto es crucial en la atención de las necesidades específicas de las mujeres²¹.

Es un hecho ampliamente documentado que sobre las mujeres recae, de forma desproporcionada, la provisión de servicios domésticos

21 Se registran casos en los que en las decisiones de invertir o no en la adquisición de un servicio o en otro, frecuentemente, no se toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres.

y comunitarios²² –gestión local y comunitaria–, además de que son ellas quienes más sufren la carencia o insuficiencia de las mismas. Algunos estudios atribuyen este suceso al papel que las mujeres desempeñan como responsables de los quehaceres y cuidados de los miembros del grupo doméstico y al hecho de que ellas transcurren más tiempo en la casa que cualquier otro miembro de la familia. Por ello, es cada vez más frecuente su presencia protagónica en la gestión comunitaria de servicios, aunque, en contraste, no se las incluya en las estructuras de decisión de los asentamientos humanos. Si bien las carencias relacionadas con la casa afectan tanto a hombres como mujeres, estas son más vulnerables a la precariedad de la vivienda. Muchas de ellas, al asumir la gestión de recursos de la vivienda, echan sobre sus espaldas la carga de la denominada triple jornada de trabajo. Tanto en las áreas rurales como en las urbanas marginadas, las familias enfrentan los problemas de la disponibilidad relativa o la privación de servicios básicos e infraestructura con los concomitantes problemas de bienestar social. El acceso a este tipo de servicios, o su privación, posibilita establecer una jerarquía de los grados de bienestar de grupos, individuos –hombres y mujeres– y familias.

Está documentado –ver la revisión incluida en SEDESOL/ UNIFEM (1996) y en López y Salles (1996)– el hecho de que las mujeres, en las áreas rurales y en las urbanas marginadas, poseen elevados niveles de participación en la construcción y mantenimiento de los asentamientos humanos. Aunque el nivel y extensión de su participación varía en diferentes regiones, esta puede darse desde “ayudando” al hombre hasta asumiendo la responsabilidad completa, tanto de la gestión de servicios como de la construcción de los asentamientos y viviendas.

Un aspecto importante, relacionado con la situación social de las mujeres de los sectores más pobres, es que su creciente incorporación a las actividades económicas extrarresidenciales hace imprescindibles los servicios básicos en la vivienda para poder facilitar las tareas hogareñas, las cuales se exacerban cuando no se cuenta con agua, luz y drenaje.

Las mujeres pobres ocupan mucho tiempo y energía acarreado agua en distancias muy largas. Además, participan activamente en la construcción de sus casas y vecindarios, a pesar de las serias restricciones que se les presenta, como ingresos bajos, falta de acceso a créditos e inseguridad en la tenencia de la vivienda.

22 Las mujeres suelen realizar las largas gestiones de aprovisionamiento de luz, agua, drenaje y son quienes “empujan” la organización comunitaria para tener acceso a terrenos donde construir sus viviendas. En efecto, muchas de estas mujeres, preocupadas por la calidad de vida de su familia, dedican una parte importante de su tiempo a la gestión de servicios de uso comunitario, los cuales significan para ellas mejoramiento de las condiciones de salud, además de posibilitar que se aligere la carga de los trabajos domésticos.

En áreas rurales y en asentamientos urbanos no planeados, las mujeres son las principales proveedoras de servicios. Una alta proporción de los proyectos de autoayuda dirigidos a las mujeres está relacionada con el agua y la autoconstrucción. Los proyectos oficiales de vivienda con componentes de autoayuda han tendido a depender en gran medida de la mano de obra femenina (SEDESOL/UNIFEM, 1996).

LA SEGURIDAD DE LA VIVIENDA, LA PROPIEDAD DEL SUELO, OTROS RECURSOS Y LAS MUJERES

La inseguridad en la vivienda ha sido identificada como un factor que incrementa la vulnerabilidad de los hogares pobres. Es obvio, no obstante, que la propiedad (seguridad) de la vivienda no es un recurso suficiente para mejorar la situación social de las mujeres (Moser, 1996; Tinker, 1995). Es necesaria, como ya se mencionó, la disponibilidad de servicios básicos, créditos y otros requerimientos según la ubicación rural o urbana de la vivienda.

En un estudio, Moser (1996) señala que cuando la población vive en situación de pobreza pero tiene seguridad en la tenencia de la vivienda, cuenta con más facilidades para utilizarla como un medio para la obtención de ingresos –sobre todo cuando estos se ven reducidos–, ya sea porque en ella se instale alguna empresa familiar o se rente una parte o la totalidad de la casa. La puesta en marcha de una empresa familiar en la vivienda es considerada como un recurso crucial para que las mujeres puedan tener acceso a un ingreso y enfrentar la escasez de otros. La seguridad de la tenencia legal constituye un factor clave para incentivar a los hogares para invertir en tales empresas²³.

Asimismo, las familias de escasos recursos recurren con frecuencia a estrategias habitacionales –como la ampliación de la vivienda o el hacinamiento– que permiten aminorar la vulnerabilidad en las primeras etapas del ciclo vital familiar.

El acercamiento al acceso y control de los recursos vinculados con la vivienda²⁴ permite distinguir no sólo algunas de las asimetrías relacionales entre hombres y mujeres sino también entre mujeres pertenecientes a distintos grupos socioeconómicos y a diferentes contextos geográficos. Con respecto a esto último, es notoria la diferencia entre los contextos rurales y urbanos, como lo veremos más adelante.

23 Con respecto a la seguridad, cabe indicar que en las áreas rurales, donde se cuenta con predios relativamente amplios, las familias de origen suelen ofrecer una parte del terreno a las familias recién formadas de sus hijos.

24 Recursos tanto públicos (alumbrado público, redes de agua y alcantarillado, caminos, etc.) como privados (disponibilidad de servicios sanitarios, agua, luz y excusado al interior de la vivienda).

MERCADO HABITACIONAL, FINANCIAMIENTO Y SUELO

Un principio básico del *derecho a un lugar adecuado para vivir* es la responsabilidad que el gobierno asume de proporcionar un acceso igualitario a los recursos de vivienda, incluyendo financiamiento accesible para todos. Sin embargo, aun cuando no existan restricciones legales para que las mujeres sean propietarias, las trabas financieras suelen obstaculizar su acceso a la vivienda y sus servicios básicos. Es un hecho ampliamente conocido que las mujeres casi siempre están al margen de los créditos convencionales y que padecen de discriminación en el mercado crediticio, ya sea porque el reconocimiento de las solicitudes de crédito se hace bajo esquemas hipotecarios que definen a los hogares como aquellos encabezados por hombres (y proporcionan oportunidades de vivienda sólo para ellos) o porque existen prejuicios fuertemente arraigados, por parte de instituciones financieras, sobre la capacidad y disposición de pago de las mujeres. Por otro lado, se constata en una gran cantidad de países la escasez de programas que atiendan a las necesidades específicas de las mujeres y les posibiliten tener acceso a una vivienda de manera independiente de sus contrapartes masculinas.

Otro aspecto importante que tiene que ver con la disponibilidad de vivienda y el acceso a los servicios es que el trabajo remunerado de las mujeres es cada vez más importante para la supervivencia familiar; la participación de estas en los gastos de vivienda se hace cada vez más frecuente. Esto, aunado con el papel social de las mujeres como responsables de la reproducción doméstica del grupo y con el crecimiento del sector informal de la economía, provoca que con mayor frecuencia la vivienda se convierta en un espacio vital utilizado por las familias como lugar de trabajo, donde el femenino –doméstico y extradoméstico– juega un papel fundamental²⁵.

La mayor parte de las mujeres pobres que logran el financiamiento de la construcción y mejoramiento de sus viviendas lo hace a través del ahorro personal y préstamos informales de parientes y amigos. Otras estrategias adicionales que utilizan son la formación de cooperativas de crédito y ahorro, la organización de “tandas”, y las solicitudes de préstamos familiares o ahorro “debajo del colchón” para reunir un monto mínimo que permita iniciar una “obra negra”, dar el enganche de una vivienda de interés social o adquirir un terreno en una zona suburbana, muchas de las veces en un asentamiento irregular. Con frecuencia, las mujeres son quienes juegan el papel activo de motivar a sus familias para adquirir un pedazo de tierra donde construir (Blasco y Varley, 1999).

25 En un texto, Tinker (1995: 274) muestra la importancia del trabajo realizado en la vivienda, ilustrando la centralidad del espacio vital, vinculado con las vivencias, que comprende algo más que el techo sobre la cabeza.

Un fuerte obstáculo institucional que enfrentan las mujeres tiene que ver con los montos crediticios que ofrecen los organismos financieros. Estos suelen ser elevados para las expectativas de muchas mujeres, que con frecuencia buscan préstamos pequeños, considerados a su alcance, ya sea porque poseen ingresos bajos o porque su inserción en el mercado de trabajo les otorga ingresos irregulares y no les permite el acceso a los beneficios de la seguridad social. No contar con propiedades que puedan ser utilizadas como prendas de garantía constituye también una dificultad importante para calificar ante las instituciones crediticias en la adquisición de préstamos.

Adicionalmente, la mayor parte de las instituciones bancarias, al calcular el monto de los ingresos familiares, sólo considera la aportación monetaria del hombre como jefe de familia, sin tomar en cuenta las contribuciones de la mujer cuando estas no provienen de empleos estables. Esto pone en riesgo el techo de las mujeres y puede tener implicaciones negativas para ellas en caso de ruptura conyugal.

El suelo constituye un factor crucial para el desarrollo de la vivienda, ya que puede significar un importante medio de financiamiento para comprar vivienda o mejorarla, y puede proporcionar garantía potencial de alojamiento para las mujeres y sus hijos. Además, el suelo para vivienda puede constituir un ahorro que se incrementa con el tiempo. Pero aun cuando las mujeres en muchos países tienen el derecho de ser propietarias y heredar tierra, la penetración del crédito y sus restricciones, la creciente importancia de la tierra como mercancía y su alto costo y el hecho de que no están conscientes de sus derechos han obstaculizado su acceso a la propiedad del suelo.

El suelo es un recurso que cobra cada vez mayor importancia como medio para obtener créditos para actividades económicas y para la construcción, ampliación o mejoramiento de vivienda. Las limitaciones que tienen las mujeres para acceder al suelo tiene otras graves implicaciones de género²⁶. En áreas urbanas pobres, las mujeres se enfrentan a problemas relacionados con la propiedad y uso del suelo; en los barrios populares, se vinculan intensamente con la vivienda, realizan sus labores domésticas en habitaciones precarias, hacinadas, con escasez de servicios e insalubres, lo cual las obliga a participar en organizaciones vecinales donde se organizan para superar sus carencias (Massolo, 1992). Muchas otras participan en programas comunitarios o estatales de autoconstrucción.

26 Por ejemplo, para las mujeres rurales, insertas en la economía de subsistencia, el suelo significa no sólo el lugar para vivir, sino el espacio de trabajo, el medio para sembrar y para obtener materiales para la construcción de sus propias viviendas. En estas áreas donde se vive la presión demográfica sobre la tierra (pequeña propiedad y ejido) y donde las formas de explotación (en cultivo y explotación forestal) erosionan las tierras tradicionales, la carga de las mujeres para mantener sus casas es creciente.

Durán Uribe y González Cruz (1992) encuentran que la consolidación y permanencia de programas de autoconstrucción promovidos por organismos estatales de vivienda para familias de escasos recursos se sustentan, fundamentalmente, en la fuerza de trabajo femenina, pues, al ser precisamente las mujeres las que padecen las malas condiciones de la vivienda, están más dispuestas a organizar su tiempo para la participación en este tipo de acciones²⁷.

El supuesto de la mayor disponibilidad de tiempo de las mujeres para involucrarse en tareas de gestión comunitaria y vecinal tiene importantes repercusiones sobre su situación. Por un lado, se ven obligadas a alterar sus roles familiares y hogareños. Pero, por otro, suelen hacer uso de redes familiares para “cumplir” –por la vía de la ayuda familiar– con sus responsabilidades en el hogar, mientras asumen acciones de gestión comunitaria. En muchos casos, estas normas de participación les permiten tener reconocimiento tanto en la comunidad como en la familia, lo cual puede derivar en alternativas de liderazgo (SEDESOL/UNIFEM, 1996).

UN DIAGNÓSTICO SUCINTO

Esta sección –que retoma aspectos señalados en otras partes del texto– se dedicará a una descripción general en torno al acceso a la vivienda, a las condiciones de *habitabilidad* (*que incluye por supuesto los servicios*), poniendo especial énfasis en las repercusiones sobre las *vivencias* de las mujeres pobres.

De este modo, se amplía un poco más lo ya mencionado sobre las vivencias para enfatizar que ellas pueden ser acotadas a la vivienda, al pueblo, a la comunidad, etc. Para esta exposición, el espacio de las vivencias se circunscribe a la vivienda. Con respecto a esta, tomada en su dimensión infraestructural, se establecen dos bloques de cuestiones que inciden en las características de la misma, seleccionados por la influencia que vivienda y sus rasgos imprimen a los modos de vivir y habitar el espacio de la casa en un momento dado y en situaciones de pobreza y privación.

Los bloques de cuestiones que consideraremos para describir los indicadores referidos a este apartado son:

- el acceso y garantía a una vivienda;
- los servicios de la vivienda y su estado material.

27 Las mujeres de los sectores populares urbanos han jugado un destacado papel en conflictos en contra de desalojos y de la regularización de tenencia de la tierra en los asentamientos informales.

PRIMERA DIMENSIÓN: EL ACCESO A LA VIVIENDA, LA TENENCIA, LA PROPIEDAD

En México, la literatura sobre vivienda ha tenido un sitio sobresaliente en el campo de los estudios urbanos y, desde hace ya varios años, constituye una línea de investigación consolidada. En Schteingart y Solís (1995), se hace un minucioso recuento de la investigación realizada en México en torno a la situación deficitaria de vivienda, procesos de producción habitacional, políticas habitacionales, autoconstrucción y alquiler de vivienda. El balance de la investigación realizada en el país se basa en la revisión de los trabajos publicados durante los últimos treinta años (Graizbord y Schteingart, 1998; Schteingart y Solís, 1995; Duhau y Cruz Rodríguez, 1998; Coulomb y Duhau, 1989; Camacho y Sugranyes, 1991; Villavicencio Blanco, 1997).

Numerosos estudios han sido orientados al acceso de la población urbana a la vivienda, particularmente la más marginada, la que se encuentra segregada del sector inmobiliario moderno y aquella excluida de las políticas habitacionales del gobierno. Muchos de estos trabajos han puesto de relieve que en México, al igual que en la mayoría de los países en desarrollo, los hogares urbanos más pobres se asientan en terrenos irregulares, en los cuales las familias habilitan sus viviendas en condiciones sumamente precarias. Pocos son los trabajos que tratan los problemas de la vivienda rural y más escasos son aún los que abordan el tema de la vivienda con una perspectiva de género. En la literatura sobre construcción y consolidación de vivienda, el tema de la mujer está prácticamente ausente (Schteingart y Solís, 1995).

Como lo mencionamos anteriormente, la vivienda, por ser el espacio de las vivencias, imprime una serie de condicionantes a quienes las habitan. Una vivienda pobre impacta las vivencias de sus ocupantes desde el punto de vista no sólo del bienestar, la salud y la seguridad patrimonial sino en el ámbito de aspectos subjetivos o sociosimbólicos relativos al sentido de pertenencia, la autoestima, el orgullo y la autonomía personal.

Hay, pues, que tener en cuenta el papel de la vivienda en la organización de la vida de las mujeres, marcada frecuentemente por una división sexual del trabajo de corte tradicional, lo cual se debe a que los determinantes del género representan, para ciertos sectores mayoritarios de la población, valores culturales incuestionables (De Oliveira y García, 1994; Ariza y De Oliveira, 1996). Entre ellos, se destacan los que reproducen la división sexual del trabajo de tipo convencional, asignando a las mujeres, de manera natural, al mundo doméstico y a los hombres, el papel de proveedor y dador de prestigio, lo cual alude a una suerte de complementariedad jerárquica. Son compartidas también las instancias (a nivel de valores, percepciones y vivencias) que determinan socialmente lo que es correcto, usual y pertinente para uno y otro sexo, moldeando

a la vez cómo contribuir a la reproducción social (De Oliveira y Salles, 2003). Por lo tanto, las restricciones que existen para el acceso de la mujer a la propiedad de la vivienda, al crédito para comprarla, etc. no operan como actos de represión ni se legitiman mediante negociaciones cotidianas frecuentes, justamente porque existen *acuerdos tácitos* socialmente contruidos que sirven de *modelo* (o *parámetro*) compartido²⁸.

Para romper los determinantes de género, culturalmente contruidos, y el *modus operandi* de lo convencional, también intervenido por la cultura, es preciso tener como umbral los avances logrados en la condición social de las mujeres que, no obstante, deben ampliarse. Para el caso que nos interesa en este momento, es necesario modificar la normatividad que restringe el acceso femenino al crédito y a los recursos materiales para acceder a la vivienda, lo cual tendrá un impacto positivo sobre la vida de la familia en conjunto²⁹. Hace falta, además, garantizar que en todas las fases de su vida las mujeres tengan control sobre su propio alojamiento. En este sentido, el estudio de vivencias de las mujeres en su espacio habitacional exige considerar los obstáculos que enfrentan y, a la vez los logros, por más incipientes que estos sean.

La valoración de tales aspectos queda muchas veces entorpecida porque las estadísticas nacionales no permiten conocer cabalmente hasta qué punto las mujeres participan de los procesos de producción y consolidación habitacional, así como de la distribución de viviendas y la cuantificación de las barreras que enfrentan durante dichos procesos.

El Registro Público de la Propiedad, por ejemplo, no diferencia, en sus estadísticas, a los propietarios de acuerdo con su sexo; tampoco están disponibles cifras nacionales sobre la oferta y distribución pública de vivienda distinguiendo a beneficiarios hombres y mujeres. Los censos nacionales y las encuestas regulares del país, hasta ahora, han pretendido una suerte de neutralidad en la tenencia de la vivienda, indagando la propiedad de manera ambigua sin identificar al propietario de la misma. Detrás de esta forma de captación está, indudablemente, como ya se mencionó, la asunción de la proveeduría masculina asociada con la tenencia de la vivienda, como ha ocurrido con muchas otras estadísticas. La información sobre créditos diferenciando entre hom-

28 A este respecto, ver Schütz (1972) y, para una revisión del aporte fenomenológico, Figueroa y Salles (1994).

29 Vale la pena recalcar que, en muchos casos, la asignación de vivienda en programas gubernamentales, así como el otorgamiento de créditos, se basan en el estado civil, es decir, se otorgan preferentemente a las familias nucleares y se toman en consideración los ingresos de quien se considera jefe de familia (generalmente, el hombre en las familias nucleares) excluyendo a amplios sectores de mujeres que reciben ingresos, pero que están al margen de los requisitos establecidos (Sevilla, 1992).

bres mujeres, así como las condiciones de los financiamientos, también presentan este sesgo.

No obstante las mencionadas ausencias de información, algunos trabajos –estudios de caso, en su mayoría– han puesto de relieve los obstáculos que cotidianamente enfrentan las mujeres para acceder y asegurar su alojamiento entre los que se destacan los estereotipos que definen los criterios y requisitos de otorgamiento de créditos y asignación de vivienda así como los programas gubernamentales que reproducen las condiciones de inequidad de género acentuando la discriminación y segregación habitacional de amplios grupos de mujeres (Varley, 1995; Sevilla, 1992; SEDESOL/UNIFEM, 1996). La relevancia de tales reflexiones es grande, pero el alcance de estos trabajos para tratar el tema desde sus distintas aristas y en cuanto al nivel geográfico es aún limitado.

En este tenor, es fundamental realizar estudios que den cuenta de las barreras legales, económicas y culturales que enfrentan las mujeres, ya sea directa o indirectamente, así como acerca de las estrategias seguidas por ellas para asegurarse un techo digno. Es preciso también vincular los aspectos aludidos con la situación económica de las mujeres (incluyendo las prestaciones sociales) y su participación en la gestión comunitaria para la adquisición de suelo para vivienda, financiamiento para la construcción y mejoramiento de la misma. A pesar de las limitaciones de información arriba señaladas, las estadísticas nacionales (censos y encuestas en hogares) permiten reseñar los rasgos más sobresalientes de las condiciones de vivienda del país y, con ello, derivar algunas implicaciones sobre la situación de las mujeres. Si bien las tendencias demográficas hacen prever en el largo plazo una disminución de la talla media de los hogares y una contracción relativa de demanda de más viviendas, la política pública reconoce que en el corto y mediano plazos la demanda de alojamiento será la más alta registrada en la historia del país, dado el volumen de nuevas familias que se suman a la demanda histórica. Se trata de familias formadas por parejas que provienen todavía de generaciones numerosas nacidas en la década del setenta y del ochenta que, aunque crecieron a tasas moderadas, todavía constituyen importantes volúmenes de población. Es preciso señalar que el Plan de Vivienda prevé una reducción de los requerimientos de la superficie edificada, producto de la tendencia descendente de la fecundidad. Sin embargo, esta apreciación no debería ser del todo optimista si se considera que un efecto ineludible de la dinámica demográfica será el envejecimiento de la población, hecho que, sin duda, compensará, en cierta medida, el efecto de la caída de la fecundidad.

Recuadro

Según datos del INEGI (1995), el parque habitacional abarca 19,4 millones de viviendas, mientras que la demanda para este mismo año es de 22,2 millones, lo cual significa un déficit de 2,8 millones de viviendas. Se observa también que el 47% de las familias reside en viviendas con dos o menos habitaciones y 4,6 millones de viviendas presentan condiciones inadecuadas de habitabilidad. A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 señala los problemas más importantes que afectan tanto la oferta como la demanda de vivienda: regulación excesiva; escasez de suelo para vivienda, sobre todo en las ciudades medias y grandes urbes; acceso limitado a fuentes de financiamiento; reducida innovación tecnológica en el uso de materiales de construcción; deficiencias en la comercialización de dichos materiales; altos precios de la viviendas; insuficiente atención crediticia; falta de información de la oferta disponible, y elevados costos que implica el proceso de titulación de vivienda. El plan omite señalar el encarecimiento del crédito hipotecario —o sus fluctuaciones— como un obstáculo de la demanda, aunque propone “la revisión del marco institucional del mercado financiero como elemento central para abaratar el crédito” (Presidencia de la República, 1997: 97). Se estima necesario construir 1,8 millones de viviendas nuevas y mejorar sustancialmente 2,2 millones de las ya existentes para, por un lado, evitar que el parque habitacional continúe deteriorándose y, por otro, para frenar el rezago acumulado. El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 ratifica la insuficiencia de las políticas y acciones públicas de vivienda. Señala igualmente que “en relación con la vivienda, la oferta de créditos no alcanza a cubrir la creciente demanda” (Presidencia de la República, 2001: 113-114).

TENENCIA DE LA VIVIENDA

La tenencia de la vivienda ha sido considerada como uno de los temas más relevantes en las cuestiones vinculadas con las problemáticas habitacionales, a las cuales se suman las características económicas y sociales de las familias y los procesos de producción y de distribución de viviendas (Schteingart y Solís, 1995).

En México, las viviendas propias constituyen la mayoría. En 1990, estas alcanzaron una proporción de poco más del 78,4% en el país, el 89% en las localidades rurales y el 77% en las localidades de más de 15 mil habitantes (Schteingart y Solís, 1995). Para el año 2000, la proporción de viviendas propias prácticamente no había aumentado (78,9%); de esta proporción, casi el 10% está en proceso de pago. La proporción de viviendas propias en zonas urbanas era, para este año, del 75,2% mientras que para las rurales era del 88% (INEGI, 2000).

De acuerdo con el INEGI/INMUJERES (2005), del total de hogares dirigidos por hombres en el año 2000³⁰, el 68,2% ocupaba viviendas propias totalmente pagadas, mientras que, entre los comandados por mujeres, este tipo de tenencia representaba el 68,9%; el 10,3% de ellos tenía una vivienda propia que estaban pagando, frente al 8,4% de ellas. Las jefas de hogar ocupaban en mayor proporción viviendas rentadas (14,4% frente al 12,8%) y, en menor medida que los jefes, habitaban viviendas en calidad de “prestada, para cuidar o en otra situación, pero no recibidas como prestación, o las prestadas ya sea por algún pariente o amigo” (López y Salles, 2004b).

En el Cuadro 1, si observamos lo que ocurre en los quintiles de ingresos de los hogares, las diferencias en las proporciones de viviendas rentadas se exacerban en los quintiles IV y V. Pero en todos ellos, los hogares rentados son en mayor proporción aquellos jefaturados por mujeres. Aunque las variaciones no sean espectaculares, se advierte que, en el primer quintil, el 4,5% de los hogares de jefes hombres está rentando, frente al 8,5% de los hogares jefaturados por mujeres. Algo de diferencia existe también en el segundo quintil. En los demás, las diferencias en las viviendas rentadas –de jefes y jefas– se matizan. Como se observa en el cuadro, las otras características de las viviendas, con jefatura masculina y femenina, no permiten discernir diferencias y variaciones según el sexo del jefe.

30 En este trabajo inferimos que, al vincular la tenencia con la jefatura del hogar, es posible derivar el tipo de acceso al alojamiento de hombres y mujeres jefas de hogar. Estamos conscientes de que tales derivaciones pueden estar en cierta medida distorsionadas pero, con la observación hecha, usamos esta información a título de ilustración.

Cuadro 1

Propiedad de la vivienda por quintiles de ingreso y jefatura del hogar (en %)

Quintiles de ingreso	I	II	III	IV	V
Hogares jefaturados por hombres					
Está pagándose	3,7	7,2	10,5	12,9	15,5
Está totalmente pagada	79,6	65,5	61,6	61,1	61,4
Está en otra situación	2,0	2,6	2,2	1,9	1,3
Está rentada	4,5	11,4	14,7	15,9	16,8
Está prestada, la cuidan o en otra situación	8,8	12,3	10,1	7,4	4,2
No respuesta	1,3	1,0	0,9	0,8	0,7
Hogares jefaturados por mujeres					
Está pagándose	4,4	7,2	9,4	11,2	12,0
Está totalmente pagada	73,6	64,4	62,7	62,8	64,6
Está en otra situación	2,2	2,3	2,1	1,9	1,4
Está rentada	8,5	16,0	16,7	16,9	17,1
Está prestada, la cuidan o en otra situación	10,2	9,2	8,1	6,5	4,2
No respuesta	1,2	0,9	0,9	0,8	0,7

Fuente: Elaboración propia en base a INEGI (2000).

Con base en la encuesta levantada en el marco de “El Observatorio de género y pobreza”³¹ del conjunto de viviendas de la muestra, el 75% tenía a un residente del hogar en calidad de tenedor de la vivienda, ya fuera propia, rentada, prestada o cedida sin pago. En alrededor el 45% de ellas, el tenedor declarado fue una mujer del hogar. Del conjunto de

31 La encuesta fue levantada entre diciembre de 2002 y enero de 2003, en zonas urbano-marginadas del país y se hizo con base en una submuestra de hogares de la Encuesta de Evaluación de los Hogares Urbanos, 2002 (ENCELURB-2002). En esta submuestra de hogares se entrevistó a 1.215 mujeres que representan el 53,6% de la muestra y a 1.052 hombres que representan el 46,4%. Todos los entrevistados fueron mayores de 17 años. En el operativo de campo se buscó entrevistar a dos personas en cada hogar de la muestra, usualmente la pareja conyugal. Para este propósito, se aplicó un cuestionario individual que recogió no sólo preguntas cerradas (por ejemplo, sobre la vivienda, sus miembros, etc.), sino también preguntas semiestructuradas sobre diversos temas (López y Salles, 2004a; 2004b; SEDESOL, 2003).

viviendas con un tenedor residente, el 77,2% fue declarada como propia; de ellas, el 31,8% pertenecía a alguna mujer residente del hogar. La presencia de viviendas en renta representaba sólo el 9%, y el 10% estaba en calidad de “cedida” o “prestada” sin pago; el 16,7% de las primeras era arrendada por una mujer, en contraste con las declaradas cedidas o prestadas, de las cuales poco más de un tercio (43,4%) se señaló como tenedora a una mujer en el hogar.

Cabe destacar que casi la mitad de las mujeres tenedoras de vivienda (48,6%) son jefas reconocidas en sus hogares, mientras que alrededor del 46% son esposas del jefe del hogar. El 52,1% de estas mujeres, que detentan la tenencia de la vivienda, son casadas o viven en unión libre, mientras que el 20,1% son separadas o divorciadas y el 21% son viudas; apenas el 6,6% son solteras. La mayoría de los hombres que detentan la tenencia de una vivienda está casado o unido (95,8%).

Esta descripción de la información permite retener algunos elementos de diferencia. Sobresale, no obstante, que de las viviendas declaradas en propiedad (77,2%), solamente el 31,8% pertenece a alguna mujer residente en el hogar, lo cual ilustra algunos argumentos expuestos en este texto, relativos a los obstáculos que recaen sobre las mujeres respecto a la propiedad del suelo y, por lo tanto, de la vivienda.

SEGUNDA DIMENSIÓN: SERVICIOS BÁSICOS EN LA VIVIENDA

La ausencia de servicios en la casa imprime atributos y sentimientos negativos a las vivencias (conciencia de marginación y exclusión), toda vez que los modos de vivir y habitar el espacio exigen, en la actualidad, la presencia de este tipo de infraestructura hogareña. Además de las vivencias en sus aspectos subjetivos, dicha ausencia afecta también a la salud, la higiene, el bienestar y la manera en que los miembros de la familia usan y distribuyen el tiempo dedicado a subsanar la carencia de servicios.

Si bien toda la familia padece los efectos de la carencia de alojamiento o de determinados servicios básicos, son las mujeres quienes cargan con su provisión y asumen de manera decisiva su responsabilidad por ser las encargadas de las tareas domésticas. Además, son quienes tienen que sustituir con trabajo la ausencia de servicios no sólo en cumplimiento del rol socialmente asignado a ellas, sino también porque pasan más tiempo que el resto de la familia en casa, como fue señalado anteriormente.

La ausencia de servicios y de infraestructura hogareña es tal vez la carencia que más afecta las vivencias de la pobreza femenina: en un momento dado –que puede abarcar varios años o gran parte de la vida– los modos de vivir y habitar sus hogares están intervenidos por la necesidad de suplir, con trabajo y tiempo, las carencias (por ejemplo, la provisión de agua o de combustible).

LA FALTA DE AGUA

La inexistencia de agua entubada en el hogar exige acarrearla para la preparación de los alimentos, limpieza de la vivienda, lavado de ropa, aseo de los niños y adultos. Por tratarse de un líquido vital, la población de menores recursos está obligada a buscar el abastecimiento de agua por distintas vías. Tanto el “tambeo” como el acarreo de fuentes naturales implica una carga física que suele recaer en las mujeres y las niñas de mayor edad.

Un acercamiento a la carga que la ausencia de agua significa en los hogares propicia el dato censal para 2000, que muestra que el 41,2% de las viviendas no disponía de agua entubada dentro de las mismas; de esta proporción, el 64,4% no disponía de ella en la vivienda pero sí dentro del terreno de la casa y el 35,6% carecía de este servicio. En el 4,4% de las viviendas sus ocupantes tienen que acarrear agua de una llave pública o de una vivienda aledaña. En una de cada diez viviendas de nuestro país, no se dispone de agua entubada y, de estas, el 15,9% accede a ella por medio de pipas, aunque en su mayoría, alrededor del 84% de los casos, la acarrean de algún pozo fuera del predio de la vivienda, de un río, lago o arroyo (INEGI, 2000).

Datos de la Encuesta Nacional de Salud del año 2000 arrojan que, en el medio urbano, el 27% de las viviendas no disponía de agua entubada dentro de la vivienda (el 25% de ellas tenía acceso a este servicio fuera de la vivienda y el 2% no tenía acceso alguno)³². Estas fuentes de datos no permiten conocer qué ocupantes de las viviendas son responsables del suministro de agua, quienes seguramente tienen que recorrer alguna distancia para tener acceso, ni tampoco permiten conocer la carga de trabajo que ello significa³³. Un aspecto que se destaca en la ausencia de este importante servicio es no sólo el tiempo que se consume en el acarreo, “tambeo” y almacenamiento del agua, sino el trabajo que debe desplegarse en el interior de la vivienda cuando no se cuenta con servicio de tuberías. En este nivel, son las mujeres quienes se encargan de lavar la ropa con todas las dificultades que implica el manejo del agua en recipientes de almacenaje. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (INEGI, 2003), el tiempo dedicado al trabajo doméstico se incrementa en alrededor de tres horas si se carece de agua entubada.

En la encuesta de “El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza” (López y Salles, 2004a), se recogió información

32 Se consideraron localidades urbanas aquellas con un número igual o mayor a 15 mil habitantes, y localidades rurales, aquellas con un número menor de habitantes (Instituto Nacional de Salud Pública, 2002: 43).

33 En las localidades rurales, el 53,2% de las mujeres reside en viviendas en las que se carece de agua entubada, mientras que en las localidades urbanas este porcentaje es del 10,6% (CONAPO, 1996).

sobre los servicios básicos de la vivienda. Así, en las zonas urbano-marginadas, el 29,2% de las viviendas carece de agua entubada dentro del predio donde se asienta la vivienda³⁴. Esto significa que sus ocupantes tienen que abastecerse por medio de acarreo y “tambeo”. Poco más de un tercio (34,6%) de las viviendas en estas zonas tiene agua entubada en el terreno donde se asienta la casa pero la tubería está afuera, lo que también implica trabajo de recolección, almacenamiento y acarreo. Cabe destacar que sólo el 34,6% de las viviendas de estas zonas dispone de agua entubada dentro de la edificación.

Lo grave de tales situaciones es que sus efectos van más allá de la comodidad o de la conveniencia de tener agua en la casa. Investigaciones médicas han documentado casos de daño permanente a la salud de las mujeres directamente atribuidos al acarreo de agua –entre ellos, deformidades pélvicas y de columna y reumatismo degenerativo–. Algunos problemas más inmediatos incluyen la exposición a enfermedades que tienen su origen en aguas contaminadas, fatiga crónica y la amenaza de aborto para las mujeres embarazadas (Naciones Unidas, 1995).

Uno de los aspectos importantes de la cuantificación de las viviendas que no tienen acceso directo al agua es la diferenciación de la población que se encuentra en condiciones de pobreza³⁵, sobre todo cuando esta medición tiene la intención de incorporar esta carencia para ser subsanada en las acciones y programas públicos de combate a la pobreza. En el nivel nacional, cuando distinguimos las viviendas pobres de las no pobres, encontramos que el 27% de las primeras carece de agua en la vivienda, mientras que entre las viviendas no pobres, la cifra alcanza al 5% (INEGI, 2002).

DISPONIBILIDAD DE DRENAJE

Otro ejemplo del impacto de la carencia de servicios sobre la situación de la mujer lo constituye la ausencia de drenaje en la vivienda (ya sea con conexión a la red pública o con conexión a fosa séptica). La falta de un sistema de eliminación de aguas negras y grises significa un importante factor de riesgo para la proliferación de enfermedades gastrointestinales entre los miembros de la familia –sobre todo los niños–, cuya atención y cuidados recaen, nuevamente, en las mujeres adultas del hogar. También está presente el trabajo adicional que muchas de ellas

34 Esta cifra es ligeramente mayor que la reportada para las zonas urbanas en general.

35 Normalmente, los datos sobre este tópico suelen divulgarse teniendo en cuenta la variable rural-urbano, pero no se proporcionan al usuario distinguiendo las viviendas pobres de las no pobres, de acuerdo con las mediciones utilizadas por las instituciones responsables de la política social.

utilizan “reciclando el agua” para ahorrarla: recoger el agua del lavado de la ropa para utilizarla posteriormente en la descarga del excusado.

De acuerdo con los datos censales del año 2000, el 35,9% de las viviendas del país carecía de servicio de drenaje; en el 11,4% la red estaba conectada a fosa séptica, y en el 24,5% de las viviendas el desagüe se conectaba a una barranca, grieta, río, lago o mar o simplemente no se conectaba a ningún canal³⁶ (INEGI, 2000).

De las viviendas urbanas, el 15% carece de alguna forma higiénica de drenaje, mientras que en las localidades rurales la exclusión de este servicio es casi cinco veces mayor (73,6%). De acuerdo con los datos de la encuesta de “El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza” (López y Salles, 2004a), en zonas urbano-marginadas la mitad de las viviendas carecía de drenaje. Las viviendas que albergan hogares dirigidos por mujeres muestran un ligero mayor acceso al servicio de drenaje que los de jefatura masculina (78,3% y 74,2%, respectivamente).

Las proporciones relativas a la disponibilidad de excusado ilustran también las condiciones de higiene de las viviendas del país: mientras que el 31,9% de hogares en áreas rurales no tiene acceso a este servicio³⁷, en las localidades urbanas la proporción es de 7,8%. Las diferencias entre hogares dirigidos por hombres y por mujeres en la disponibilidad de sanitario son mínimas (sólo del 0,7%) (INEGI, 2000).

LA FALTA DE LUZ

En cuanto a las carencias de luz eléctrica, las asimetrías entre los hogares rurales y urbanos son menores (11,6% frente a casi el 1%, respectivamente) que para los servicios ya señalados, sin duda debido al costo menor y las mayores posibilidades técnicas de llevar este servicio a las áreas rurales en comparación con el agua y el drenaje. No obstante, es preciso señalar que las cifras de las fuentes regulares de información esconden el problema de la forma de suministro de este servicio. En las viviendas pobres, donde las condiciones constructivas son muy precarias, suele ocurrir que la conexión a la red pública de electricidad se proporciona de manera clandestina; esta situación orilla a las familias a tener una conexión que restringe la distribución de este servicio al interior de la vivienda, de manera que muchas veces no se cuenta con instalaciones para aparatos y sólo se dispone de uno o varios focos. En otros casos, aunque el suministro de energía eléctrica no se realiza

36 Se consideraron las viviendas sin drenaje, aquellas que no tienen drenaje o tienen drenaje con desagüe a barranca, río, lago, laguna o drenaje conectado a una fosa séptica.

37 Se consideran viviendas sin servicio sanitario aquellas que no disponen de este servicio, o bien aquellas que tienen retrete o excusado pero que para la descarga requieren de una cubeta o balde de agua.

de manera clandestina, las características de la red pública son tan deficientes que este hecho repercute también en la manera en que se confeccionan las conexiones dentro de la vivienda.

Los ejemplos citados (agua, luz, drenaje) ponen de relieve las asimetrías entre hogares del campo y de las urbes, entre la población que vive en la pobreza y aquella que no, tanto en términos de sus efectos sobre sus condiciones de salud y las de su familia como en función de las potenciales cargas de trabajo que la exclusión de esos servicios conlleva. Las asimetrías de género y las inequidades relacionales entre mujeres, que se constatan en el acceso a servicios y equipamiento de las viviendas, se manifiestan con distinta intensidad por grupo socioeconómico de pertenencia; pero dado que muchos de los servicios son de usufructo comunitario y dependen de la oferta pública, las mayores diferencias se localizan entre áreas geográficas.

Buscamos aproximarnos a las diferencias entre grupos de personas en situación de pobreza y entre los que no lo están. Así, por ejemplo, de los hogares del primer quintil de ingresos, es decir, los de menores ingresos, apenas el 31,4% tiene agua dentro de la vivienda, el 32,3% tiene drenaje conectado a la red pública, y sólo una cuarta parte (el 24,3%) tiene excusado con conexión de agua. En contraste, en el último quintil de ingresos del hogar, el 87,4% cuenta con agua, el 86,6% tiene drenaje y el 87,2% tiene este servicio con conexión de agua (INEGI, 2000).

Frente a situaciones de carencia, la satisfacción de las necesidades básicas de la familia suele estar más inclinada a la alimentación, es decir, más que a otros satisfactores; de este modo, hombres y mujeres otorgan una importancia menor a los gastos para vivienda cuando “el dinero es insuficiente” (alrededor del 2,5% opina en este sentido) (López y Salles, 2004b). Este dato contrasta con el gasto que la vivienda significa para las familias en condiciones de pobreza.

POBREZA Y VIVIENDA DESDE LO SIMBÓLICO

La pobreza puede ser visualizada desde una doble perspectiva. La primera se refiere a los individuos: son ellos, los pobres, los que sufren la pobreza y viven en ella, lo cual conlleva una connotación subjetiva. La segunda se remite al nivel de la sociedad y su reproducción, y alude a procesos macrosociales, como la estructura de distribución del ingreso que clasifica y ubica a los individuos. Por ello, es preciso tener como supuesto que la lógica de la subjetividad está intervenida por las condiciones sociales, construidas a nivel macrosocial. Esta consideración, de carácter micro-macro, es relevante para estudiar lo simbólico y, en este contexto, las percepciones, ya que estas son actos cognoscitivos formados a nivel del individuo pero insertos en un marco social que existe previamente a su existencia. Las percepciones, cuya producción encuentran su origen

en el individuo, no se forman en el vacío sino a partir de las adquisiciones provenientes de contextos macrosociales instituidos, mediadas ya sea por marcos interactivos de naturaleza íntima o por instituciones.

Un elemento importante de lo simbólico, presente en algunos estudios sobre viviendas, es el referido a las percepciones en torno a este espacio. Aun cuando estas varían de acuerdo con la clase de pertenencia y están fuertemente permeadas por los roles de género, una de las percepciones más difundidas, tanto entre hombres como entre mujeres, es que “el lugar de las mujeres es su casa”, “la mujer es de la casa y no sale”. Es muy común escuchar esta frase cuando se quiere referir al papel que la sociedad asigna a las mujeres como responsables de la reproducción cotidiana del grupo doméstico.

La percepción de que son las mujeres las responsables de la reproducción cotidiana se extiende hacia la responsabilidad con la casa y su funcionamiento. A esta, se suma otra percepción de la casa como el lugar *legítimo de las mujeres*. Como la primera, esta percepción está tan arraigada entre la población, que la mayoría de las mujeres piensa así con referencia a su casa y además asume el papel de hacerse cargo de propiciar los servicios básicos en la vivienda –en situaciones de insuficiencia o ausencia de los mismos–, buscando sustituirlos con trabajo adicional al que se realiza en su propio hogar (las gestiones comunitarias –usualmente a cargo de las mujeres– para la instalación de servicios ilustran esta idea).

Otro bloque de percepciones igualmente muy arraigado entre la población es el que se refiere a los roles asignados al hombre: este debe asumir como cónyuge la responsabilidad de “dar techo a su mujer” y fungir como proveedor económico (Blasco y Varley, 1999; Olivo, 2005).

Sin embargo, el “dar un techo a su mujer” no siempre es posible, y hay un sinnúmero de parejas que no abandonan el hogar de origen (siguen viviendo en la casa paterna/materna). A las nuevas parejas formadas, es usual que se les otorgue la facilidad de un cierto plazo –tácito o acordado– para separarse de la familia con la cual comparten el techo en calidad de “arrimados”. Con esto, pierde vigencia el dicho “casado casa quiere” o “casado casa a dos”³⁸ (Salles y Tuirán, 1995). Con base en información recabada por la encuesta de “El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza” (López y Salles, 2004a), se construye el Cuadro 2 que reúne un conjunto de percepciones sobre la pobreza. En la definición de lo que es la pobreza, los relatos incluyen referencias a la situación habitacional, a las características precarias de la vivienda, a la propiedad de la misma, al pago de renta, entre otros temas.

38 No ocurre lo mismo cuando las parejas se “fugan”. En estos casos la presión social apunta en el sentido antes señalado.

Cuadro 2
Percepciones sobre la pobreza con referencias a la vivienda

Perfil mínimo de las personas entrevistadas	Relato proferido
[Entrevista N° 1] Hombre, 19 años, primaria completa, soltero	"A los pobres les hace falta una vivienda en donde vivir, en donde estar bien".
[Entrevista N° 2] Hombre, 69 años, primaria completa, viudo	"Pobre es aquella persona que no tiene para comer, no tiene donde vivir".
[Entrevista N° 3] Mujer, 40 años, primaria incompleta, casada	"Pobres, ahí todos digamos pobres, en sentido de que tenemos que estar pagando renta [...] se necesitaría una organización porque por lo menos, [si] nos organizáramos, compráramos un terreno [para] tener una vivienda digna para nuestros hijos".
[Entrevista N° 4] Mujer, 69 años, bachillerato incompleto, casada	"Porque el ser pobre, pues, no tiene uno para pagar el teléfono, la luz, la renta".
[Entrevista N° 6] Mujer, 59 años, primaria incompleta, unión libre	"Pobreza es vivir en casa ajena [...] Esta casa es de Ángela, de mi hija [...] Tiene como unos siete u ocho años y no se ha terminado, mire como está, porque no alcanza".
[Entrevista N° 7] Hombre, 40 años, primaria incompleta, casado	"Pues ser pobre sería no tener donde vivir, así como en el caso de nosotros que estamos rentando aquí en esta casa, no contar con algunos tipos de servicios, como en nuestro caso que no contamos con muchos aparatos de utilidad en la casa, sería lavadora, serían varias cosas, a eso yo le llamaría ser pobres".
[Entrevista N° 8] Mujer, 44 años, primaria incompleta, madre soltera	"Indispensable pues tener un techo [...] están en situación que no tienen nada fincado".
[Entrevista N° 9] Mujer, 65 años, primaria incompleta, ama de casa, viuda	"Ya no tenemos la tierra... mi casa, como está, no he podido, y ni creo poder ya echar cemento, pos porque ya no me dan trabajo".
[Entrevista N° 20] Mujer, 39 años, sin estudios, ama de casa, unión libre	"Ser pobre yo digo que es una persona que no tiene nada, teniendo aunque sea un techo uno donde vivir aunque no tenga cama ni nada, teniendo su piso pues yo digo que vive uno más o menos, pobre es el que no tiene donde vivir".
[Entrevista N° 21] Mujer, 54 años, primaria incompleta, soltera	"Pues, mire, de pobre yo, digamos, yo rento, porque yo rento, señorita, pero a mí me gustaría ya no seguir pagando renta, tener una casa que nos den la oportunidad de estar, de ya vivir en una casa propia, el tener una casa propia y de decir ya no vamos a estar trabajando para estar rentando, rentando y rentando y que la renta no nos alcanza y que todo eso ya no nos alcanza, y que viene saliendo que las viviendas ya están tan caras, para comprar una casa o para comprar un departamento".

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de "El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza" (López y Salles, 2004a).

Nota: Las entrevistas a profundidad fueron realizadas durante el mes de marzo de 2004, con base en una guía de entrevista probada y un breve cuestionario cerrado para captar datos sociodemográficos.

Una interpretación, un tanto escueta, es que en los relatos se registra una afirmación general que recalca que ser pobre es no tener donde vivir, independientemente de la tenencia de la vivienda. Pero se alude también al estatus de la vivienda, enfatizándose la renta. Rentar una casa –en vez de tenerla en propiedad– representa una carga para cualquier persona, pero esta carga tiene un peso muy especial para las personas pobres. En párrafos anteriores se señaló que, enfocada desde una *perspectiva económica*, la propiedad de la vivienda es considerada como un importante “*activo productivo*” que puede paliar los efectos de la pobreza, salvaguardar los propietarios de las fluctuaciones del mercado habitacional, facilitar la obtención de hipoteca, además de fungir como una inversión. La imposibilidad de tener la propiedad de la casa y, por consiguiente, deber pagar renta representa una carga muy especial para las personas pobres.

En los relatos se captan varias percepciones que apuntan inconformidad con el hecho de tener que pagar una renta. En algunos de ellos, se asocia la no existencia de una vivienda en propiedad –patrimonio– con la pobreza. Para ilustrar lo dicho, se entresacan algunas partes de los dichos, tales como: “Pobres [...] en sentido de que tenemos que estar pagando renta” (entrevista N° 3). “Yo rento, porque yo rento, señorita, pero a mí me gustaría ya no seguir pagando renta [...] Ya no vamos a estar trabajando para estar rentando, rentando y rentando y que la renta no nos alcanza” (entrevista N° 21). “Pobre es aquella persona que no tiene para comer, no tiene donde vivir” (entrevista N° 2). Estos relatos, puestos a manera de ilustración, se repiten de una u otra manera en las entrevistas no mencionadas.

En una parte de la entrevista N° 3, hay una referencia explícita a la vivienda digna como una suerte de aspiración. En párrafos anteriores, con reflexiones de corte teórico, se indicó que el acceder a una “vivienda digna” es una necesidad humana básica que funciona también como un aspecto crítico de la autonomía personal y comunitaria. Se afirmó, igualmente, que el acceso a la vivienda digna permite la dignificación de las *vivencias*, contrarrestando los efectos disruptivos que tienen los estados de privación y carencias sobre ellas. Todo ello respalda esta suerte de aspiración manifiesta en las entrevistas.

Otro conjunto de datos que permiten acercamientos a la pobreza, desde un punto de vista simbólico, vinculándola con cuestiones relativas a la vivienda, se concentra en los análisis de léxico (López y Salles, 2004a; Flores, 2004)³⁹.

39 Se aplicaron 300 cuestionarios de léxico, a mediados de 2003, lo cual permitió la utilización de un modelo analítico basado en el análisis del lenguaje, que observa las asociaciones, definiciones y descripciones de la población ubicada en zonas urbanas marginales de México, con objetivo de ver cómo y a partir de qué elementos se construyen las percepciones de la pobreza. Para referencias sobre la metodología utilizada para el análisis de léxico, ver Flores (2004).

Se busca conocer no sólo las percepciones que los pobres tienen sobre la pobreza y el bienestar (lo cual incluye la vivienda y los servicios) sino también la manera en que se perciben la pobreza femenina y masculina desde la propia mirada de los pobres. Del abanico de preguntas planteadas retomamos –para los fines de esta exposición– las que se refieren a los siguientes contenidos: ¿qué significa la pobreza? ¿Cómo la percibimos y qué asociamos con ella? ¿Cómo describirla y definirla?

Para acercarse a cuestiones referidas a la descripción, definición de la pobreza y elementos que con ella se asocian, se sistematiza un primer un bloque de respuestas que asocia a la pobreza con la idea de carencias: es en este bloque que existen referencias a la vivienda y a los servicios que aparecen después del señalamiento de otras carencias como, por ejemplo, las de recursos en general, de salud, de alimentación, de estudios, de oportunidades. El segundo bloque planteado alude a sentimientos, y asocia a la pobreza con algo feo y triste. Un tercer bloque hace referencia a las consecuencias sociales de la pobreza: *diferencias económicas/marginación, delincuencia, corrupción* (López y Salles, 2004a; Flores, 2004).

En la asociación de la pobreza con el bienestar, en primer lugar, se registra la necesidad de “buenos servicios públicos por parte del gobierno”; luego, la necesidad de satisfacción de las necesidades básicas, lo cual se refleja en el siguiente relato emblemático: es preciso “tener todo lo necesario para vivir bien”⁴⁰.

En párrafos anteriores, señalamos que el bienestar de la familia depende en buena medida del acceso a una “vivienda digna” y a servicios básicos en esta. En las esferas extradomésticas, dicho bienestar se supedita al acceso a recursos como el trabajo, ingresos, seguridad y prestaciones sociales, entre otros; es decir, el bienestar desde un punto de vista amplio se supedita –como lo encontramos en los relatos proferidos en el marco de los cuestionarios de léxico– a “tener todo lo necesario para vivir bien”.

Frente a la pregunta “¿qué significa para usted que una mujer sea pobre?”, hay menciones al hambre, con la referencia explícita a la falta de alimento; otras alusiones versan sobre falta de dinero, desempleo y no poseer vivienda. Aparece también el hecho de no tener salud ni estudios.

Al analizar las palabras asociadas con el hombre pobre aparecen –como en las mujeres– percepciones referidas a las carencias (de trabajo, por ejemplo). Pero a diferencia de los hombres, en el caso de las

40 Aparecen otras asociaciones ubicadas en un tercer bloque relativas a la necesidad de “asegurar la tranquilidad y la seguridad del ciudadano” y “dar apoyo a la gente que lo necesita”. Hay alusiones a la justicia, a la responsabilidad, etcétera.

mujeres se manifiestan de forma clara referencias a la vivienda. Para determinar una suerte de núcleo fuerte de descriptores de la pobreza, se solicitó a los entrevistados elegir tres palabras dentro de una lista de once (obtenidas a partir de las etapas previas de la presente investigación de léxico). Las menciones a “no tener vivienda” obtuvieron una presencia importante, lo cual nos permite ubicar interpretativamente el tema de la vivienda de modo prioritario (López y Salles, 2004b).

Todo esto, que en una primera mirada parece obvio, es de suma importancia, pues, al reflejar lo que los pobres sienten, se ofrecen elementos tanto a nivel interpretativo y analítico, como a nivel de las orientaciones para la acción en programas y políticas.

Evidentemente –como ya lo comentamos en otra parte de este texto–, tener una vivienda en propiedad no va a sacar a la gente de la pobreza. Puede más bien significar una seguridad y el logro de un derecho humano. Pero, dada la relevancia de la vivienda en el elenco de percepciones sobre la pobreza, se debe incluir –en términos de la investigación y del diseño de políticas– la capacidad que un patrimonio, como la vivienda, puede tener sobre el alivio de la pobreza en términos materiales y vivenciales, según ya hemos mencionado.

CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo del texto hemos abordado el concepto de vivienda desde una doble perspectiva. La primera hace referencia al acceso de la vivienda (tenencia, propiedad y servicios) vinculada con recursos de naturaleza económica, y la segunda perspectiva, vinculada a la visión de género, nos habla del papel social que las mujeres desempeñan en la consolidación y organización de un espacio habitacional para ellas y sus familias. Desde esta posición, nos fue importante debatir y distinguir teóricamente dos conceptos fundamentales tales como vivienda y hogar.

Hogar se remite a una dimensión *espacial* (la vivienda, la casa como infraestructura) y otra *relacional* (referida a acciones y relaciones desarrolladas por personas que en él viven). Se trata de dimensiones interactuantes de modo que las características estructurales de vivienda (del entorno) afectan las percepciones y vivencias de las personas (hacinamiento, carencia y servicios, entre otros aspectos). Un ejemplo adicional se refiere a cómo las acciones familiares inciden sobre las características de las viviendas.

Además, en el texto hemos expuesto las referencias que consideramos indispensables para definir la vivienda en tanto activo productivo, como propiedad (perspectiva legal) y como derecho humano básico.

A modo de crítica concluimos que el estudio de la vivienda en relación con las mujeres exige considerar los obstáculos que enfrentan y, a la vez, los logros, por más incipientes que estos sean. Resulta indis-

pensable, además, garantizar que, en todas las fases de su vida, las mujeres tengan el control sobre su propio alojamiento. En este sentido, es necesario modificar la normatividad que restringe el acceso femenino al crédito y a los recursos materiales para acceder a la vivienda, lo cual tendrá un impacto positivo sobre la vida de la familia en conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, Marina y De Oliveira, Orlandina 1996 “La dimensión simbólica” en De Oliveira, Orlandina (coord.) *Indicadores sociodemográficos sensibles al género. Informe final* (México DF: SOMEDE).
- Blasco, Maribel y Varley, Ann 1999 *Family values? Housing Mexico's elderly. ID21 research highlights* (Brighton: Institute of Development Studies, University of Sussex) 20 de agosto.
En <www.id21.org/static/5aav1.htm>.
- Boils, Guillermo 2004 “El Banco Mundial y la política de vivienda en México” en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales) N° 2, año 66, abril-junio.
- Camacho, Luis y Sugranyes, Ana (comps.) 1991 *Políticas habitacionales y ajustes de las economías en los ochenta* (Guatemala: CSUCA/ IDESAC/SIAP).
- Chalita Ortiz, Patricia 1992 “Sobrevivencia en la ciudad: una conceptualización de las unidades domésticas encabezadas por mujeres en América Latina” en Massolo, Alejandra (comp.) *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana* (México DF: El Colegio de México).
- Chant, Sylvia 1992 “Composición de la unidad doméstica y consolidación habitacional” en Massolo, Alejandra (comp.) *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana* (México DF: El Colegio de México).
- CNUAH-Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 1985 *Las mujeres en los asentamientos humanos* (Nairobi: CNUAH).
- CNUAH-Centro de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos 1986 *Hábitat. La función de las mujeres en la ejecución de proyectos de vivienda popular* (Nairobi: CNUAH).
- CONAPO-Consejo Nacional de Población 1996 *Encuesta nacional de planificación familiar*.

- Coulomb, René 1988 "Vivienda en renta y dinámica habitacional en la Ciudad de México" en *Procesos habitacionales en la Ciudad de México* (México DF: UAM-Iztapalapa/Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).
- Coulomb, René y Duhau, Emilio 1989 (coord.) *Políticas urbanas y urbanización de la política* (México DF: UAM-Azcapotzalco).
- De Oliveira, Orlandina y García, Brígida 1994 *Familia y trabajo* (México DF: COLMEX).
- De Oliveira, Orlandina y Salles, Vania 2003 "Reproducción social y reproducción de la fuerza de trabajo" en De la Garza Toledo, Enrique (coord.) *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (México DF: COLMEX/FLACSO/UAM/FCPE).
- De Oliveira, Orlandina; Eternod, Marcela y López, María de la Paz 1999 "Familia y género en el análisis sociodemográfico" en García, Brígida (coord.) *Mujer, género y población en México* (México DF: El Colegio de México).
- Duhau, Emilio y Cruz Rodríguez, María Soledad 1998 *Hábitat popular y política urbana* (México DF: UAM-Azcapotzalco/Porrúa).
- Durán Uribe, Rosa Eugenia y González Cruz, María del Refugio 1992 "Mujeres autoconstructoras: estudio de caso de un programa estatal" en Massolo, Alejandra (comp.) *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana* (México DF: El Colegio de México).
- Figueroa, Alejandro y Salles, Vania 1994 "Familia, vida cotidiana y cultura: en la búsqueda de nexos entre lo micro y lo macro. Notas de clase" (México DF: CES/COLMEX) mimeo.
- Flores, Julia 2004 "El análisis de léxico de la pobreza" en *El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza en México. Informe final* (México DF: INDESOL/COLMEX/UNIFEM).
- Gilbert, Alan y Varley, Ann 1991 *Landlord and tenant: housing the poor in urban Mexico* (Londres: Routledge).
- Graizbord, Boris y Schteingart, Martha 1998 *Vivienda y vida urbana en la Ciudad de México* (México DF: El Colegio de México).
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 1995 *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (Aguascalientes: INEGI).

- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2000 *Tabulados básicos del XII Censo general de población y vivienda*. En <www.inegi.gob.mx/est/librerias/tabulados.asp?tabulado=tab_vi10b&c=783>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2002 *Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares* (Aguascalientes).
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática 2003 *Encuesta nacional sobre uso del tiempo* (Aguascalientes) Base de datos 2002.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática/ INMUJERES-Instituto Nacional de las Mujeres 2005 *Mujeres y hombres en México 2005* (Aguascalientes).
- Instituto Nacional de Salud Pública 2002 “Encuesta nacional de salud 2000” en *Vivienda, población y utilización de servicios de salud* (México DF: Instituto Nacional de Salud Pública) Tomo I.
- Izazola, Haydea y López, María de la Paz 1995 *El perfil censal de los hogares y las familias en México* (México DF: INEGI/SSA/IIS-UNAM).
- López, María de la Paz y Salles, Vania 1996 “Poder y participación” en De Oliveira, Orladina (coord.) *Indicadores sociodemográficos sensibles al género. Informe final* (México DF: Sociedad Mexicana de Demografía-SOMEDE).
- López, María de la Paz y Salles, Vania 2004a “Nota metodológica de la base de datos de la encuesta del Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza en México” en *Informe final* (México DF: INDESOL/COLMEX/UNIFEM).
- López, María de la Paz y Salles, Vania 2004b “Pobreza y género: un estudio sobre las viviendas precarias en México” en López, María de la Paz y Salles, Vania (comps.) *El observatorio de género y pobreza. Siete estudios y una conversación* (México DF: INDESOL/ COLMEX/UNIFEM).
- López, María de la Paz; Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo 2001 “Familias y hogares: pervivencias y transformaciones en un horizonte de largo plazo” en Gómez de León, José y Rabell, Cecilia (coords.) *La población de México. Tendencias y perspectivas sociodemográficas hacia el siglo XXI* (México DF: FCE).

- Madigan, Ruth; Munro, Moira y Smith, Susan 1990 "Gender and the meaning of the home" en *International Journal of Urban and Regional Research* Vol. XIV, N° 4.
- Massolo, Alejandra 1992 *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana* (México DF: El Colegio de México).
- Michel, Marco A. 1988 (coord.) *Procesos habitacionales en la Ciudad de México* (México DF: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa/Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología).
- Moser, Caroline 1987 "Women, human settlements and housing: a conceptual framework for analysis and policy-making" en Moser, Caroline y Peake, Linda (eds.) *Women, human settlements and housing* (Londres: Tavistock).
- Moser, Caroline 1993 *Gender planning and development: theory, practice, and training* (Londres/Nueva York: Routledge).
- Moser, Caroline 1996 *Confronting crisis. A comparative study of household. Responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities* (Washington DC: Banco Mundial) Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series N° 8.
- Naciones Unidas 1995 *Situación de la mujer en el mundo* (Nueva York: Naciones Unidas).
- Olivo, Miguel Ángel 2005 "El trabajo lábil". Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos-COLMEX, México.
- Orozco, Mónica 2005 "Oportunidades, uso del tiempo e infraestructura hogareña". Documento de trabajo presentado en el Seminario "Políticas sociales de combate a la pobreza con contenido de género: una mirada desde el Programa Oportunidades", El Colegio de México, 7 y 8 de julio.
- Presidencia de la República 1997 *Plan nacional de desarrollo, 1995-2000* (México DF).
- Presidencia de la República 2001 *Plan nacional de desarrollo, 2000-2006* (México DF).
- Roberts, Marion 1991 *Living in a man-made world: gender assumption in modern housing design* (Londres/Nueva York: Routledge)
- Salles, Vania 1991 "Hogares de frontera" en *Nueva Antropología* (México DF) N° 47.

- Salles, Vania 2001 "El debate micro-macro: dilemas y contextos" en *Perfiles Latinoamericanos* (México DF: FLACSO) N° 18, junio.
- Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo 1995 "Women and households in México: more impoverished every day?" en Espinosa, Guadalupe; Salles, Vania y Tuirán, Rodolfo (eds.) *The human cost of women's poverty* (México DF: UNIFEM).
- Salles, Vania y Vargas, Patricia Noemí 2004 "Una primera sistematización de las entrevistas a profundidad" en *El Observatorio de las percepciones y vivencias de la pobreza en México. Informe final* (México DF: INDESOL/COLMEX/UNIFEM).
- Schteingart, Martha 1995 "Urban research in Mexico, Colombia and Central America. An agenda for the 1990s" en Stren, Richard (ed.). *Urban research in the developing world* (Toronto: University of Toronto) Vol. 3.
- Schteingart, Martha y Solís, Marlene 1995 *Vivienda y familia en México: un enfoque socioespacial* (México DF: INEGI/COLMEX/IISUNAM).
- Schütz, Alfred 1972 *Fenomenología del mundo social: introducción a la sociología comprensiva* (Buenos Aires: Paidós).
- SEDESOL-Secretaría de Desarrollo Social 2003 *Encuesta de evaluación de los hogares urbanos-ENCELURB, 2002* (México DF: SEDESOL/Programa Oportunidades).
- SEDESOL-Secretaría de Desarrollo Social/UNIFEM-Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer 1996 *El mejoramiento del hábitat. Las mujeres mexicanas en el gobierno local, en la gestión y en la producción* (México DF: SEDESOL/UNIFEM).
- Serna, Luis de Pablo 2004 "La política de vivienda en México" en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF) N° 2, abril-junio.
- Sevilla, Amparo 1992 "Autoconstrucción y vida cotidiana" en Massolo, Alejandra (comp.) *Mujeres y ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana* (México DF: El Colegio de México).
- Smith, Susan 1990 "Income, housing wealth and gender inequality" en *Urban Studies* (Glasgow: Department of Social and Economic Research and the Centre for Housing Research, University of Glasgow) Vol. XXVII, N° 1.
- Subsecretaría de Desarrollo Urbano y de Ordenación del Territorio 2001 *Programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio 2001-2006* (México DF: SEDESOL).

Tinker, Irene 1995 "Beyond economics: sheltering the whole woman" en *Engendering wealth and well-being. Empowerment for global change* (Boulder: West View Press).

UNCHS 1992 *Shelter for sustainable development* (Nairobi) octubre.

UNCHS 1995 *Hábitat. Women in human settlements development* (Nairobi).

Varley, Ann 1995 "Neither victims nor heroines: women, land and housing in Mexico" en *Third World Planning Review* (Department of Civic Design in the University of Liverpool) Vol. XVII, N° 2.

Villavicencio Blanco, Judith 1997 "Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal" en *Revista Mexicana de Sociología* (México DF: Instituto de Investigaciones Sociales) Vol. 59, N° 2, abril-junio.

PARTE IV

ENFOQUES SOBRE POBREZA RURAL

Salomón Nahmad*, Tania Carrasco**
y Elena Nava***

ELEMENTOS PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TIPOLOGÍA DE LA POBREZA RURAL EN MÉXICO

INTRODUCCIÓN

La percepción de la pobreza ha evolucionado a lo largo de la historia y varía enormemente de una cultura a otra. Los criterios para distinguir a los pobres de los que no lo son suelen reflejar prioridades culturales específicas y conceptos normativos de bienestar. Encontramos diferentes definiciones antropológicas de pobreza, por ejemplo:

Una privación relativa basada en la desigualdad [...] sólo se aplica a las sociedades estatales, con una distribución desigual de los recursos y con divisiones entre productores y no productores. Entonces la pobreza no se puede medir con ningún criterio absoluto de opulencia material. La pobreza es producto de la forma en que se construye la desigualdad en diversos contextos políticos y culturales (Barfield, 2000: 407).

* Investigador Titular C del CIESAS, Unidad Pacífico Sur (antes Istmo). Doctor en Antropología Social y Director Regional de la Unidad.

** Antropóloga Social. Consultora y analista social del Banco Mundial en la oficina en México.

*** Licenciada en Antropología Social de la UAM-Iztapalapa y analista en el proyecto del CIESAS Unidad Istmo.

Hace algunos años, y desde una perspectiva de la cultura, según afirma Barfield, Oscar Lewis, en su *Antropología de la pobreza*, “enumeró una serie de rasgos que se incorporaban a la cultura de la pobreza. Incluían características como la orientación hacia el presente y la imposibilidad de planear para el futuro, así como la preponderancia de jefes de familia mujeres” (Barfield, 2000: 141).

Muchos antropólogos entienden la pobreza como una defensa que perpetúa las formas de vida contra la incursión de la civilización. Pero la pobreza en las naciones modernas es asunto muy diferente. Sugiere antagonismos de clases, problemas sociales y necesidades de cambios. Frecuentemente es interpretada en esta forma por los mismos sujetos de estudio. La pobreza viene a ser el factor dinámico que afecta la participación en la esfera de la cultura nacional creando una subcultura por sí misma (Lewis, 1987: 16).

Sin embargo, de acuerdo con Barfield:

El concepto asume una visión estática de la cultura. Se enumeran rasgos que se atribuyen a la adaptación a la pobreza. No se toman en cuenta la continua interacción entre personas pobres y patrones, instituciones gubernamentales y comercio, así como tampoco el impacto diario de estas interacciones en la pobreza, la discriminación y el fracaso. En la bibliografía antropológica, el concepto no ha sido muy utilizado desde el decenio de los setenta. No obstante, subsisten interrogantes acerca de la adaptación a la pobreza, la socialización en la pobreza y los valores distintos de los pobres (Barfield, 2000: 141).

Bonfil Batalla (1995) también hace referencia a las formas de estratificación social a partir de “ricos” y “pobres”, y que tienen como base la estructura de la producción y del comercio local.

Actualmente, autores como Julio Boltvinik Kalinka se acercan al estudio de la pobreza y trabajan sobre los procedimientos de la medición de esta. Los métodos unidimensionales, en donde sólo se toman en cuenta indicadores como el ingreso de los hogares, o multidimensionales, que consideran múltiples dimensiones como ingresos, vivienda, educación, salud, seguridad social, etc., son de difícil aplicación en países como México, debido a lo heterogéneo de su población y el poco cuidado que existe en la formulación de las políticas públicas para el alivio de la pobreza. Boltvinik Kalinka propone el acercamiento a la gente y a sus diversas necesidades mediante encuestas, como una herramienta para la medición de la pobreza (Boltvinik Kalinka, 2003b). En su último artículo (Boltvinik Kalinka, 2004), formula una crítica profunda al sistema

de valores que la sociedad globalizada impone a los demás sistemas de valores humanos caracterizados por su heterogeneidad.

Por otro lado, los análisis econométricos de la pobreza predominan con análisis cuantitativos que poco nos dicen sobre la situación real de los pobres y, aunque nos ofrecen datos numéricos y estadísticos de la pobreza, no nos dejan observar las múltiples formas en que este fenómeno se manifiesta en los diferentes lugares de México.

Stiglitz (2002) también aborda el problema de la pobreza en relación con las políticas públicas generadas desde los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM), entre otros. Plantea la necesidad de una vinculación entre estos organismos y los habitantes de los países a donde llegan estas políticas, sugiere a los funcionarios un acercamiento directo con la gente, sus gustos, necesidades, demandas, ideas y formas de vida, aspectos esencialmente cualitativos.

Desde la óptica de la antropología, el principio de relativismo cultural se apoya en una vasta acumulación de datos, conseguidos mediante la aplicación de técnicas en los estudios de campo etnográfico y que nos ha permitido penetrar en los sistemas de valores que sirven de sustento a sociedades de culturas y costumbres diversas. Este principio está basado en la experiencia de su propia vida y es interpretada por cada individuo en referencia a su propia endoculturación. Aduciendo a este principio, rozamos muchas cuestiones fundamentales que se han planteado desde hace largo tiempo; el problema de la valoración es una de estas. Los que defienden la existencia de valores fijos hallarán materiales en sociedades distintas de la suya que los obligarán a reexaminar sus supuestos y conclusiones, como en el caso de la medición de la pobreza.

Como ejemplo de esto, Fromm, en su libro *¿Tener o ser?*, argumenta:

El arte de leer y escribir es otro ejemplo de cómo se ha deformado la estimación de la actividad mental del hombre civilizado. El hombre contemporáneo cree que dominar este arte es señal indiscutible de progreso. Se hacen los mayores esfuerzos por erradicar el analfabetismo, como si fuese casi un defecto mental. El progreso de un país se mide –aparte de por la cantidad de automóviles– por el porcentaje de las personas que saben leer y escribir. Estos juicios desconocen que los pueblos que no saben leer y escribir, o en los que este saber es monopolizado por pequeños grupos de sacerdotes o sabios, tienen una memoria extraordinaria (Fromm, 1991: 117).

Cuando no se distingue entre “cultura” en el sentido humanista del término y “cultura” en su acepción antropológica, es decir, el conjunto de

rasgos distintivos que caracterizan el modo de vida de un pueblo o de una sociedad, se origina gran confusión, tanto en el discurso académico como en el político y, sobre todo, en las políticas públicas.

En este sentido, la diversidad cultural y ambiental de México ha formado distintos tipos de ruralidad y pobreza de la población campesina e indígena, y requiere una tipología de la pobreza de la población rural que se distingue por no ser homogénea, ni tener características de producción agrícola uniformes, en ejidos y comunidades que tienen dimensiones diferentes de espacios comunes y de parcelas individuales, así como la calidad de las tierras ofrece una gran variabilidad.

La gran incidencia de la pobreza rural entre los pueblos campesinos e indígenas de México se debe tanto a factores estructurales como a factores económicos o culturales y sociales, a los que se debe responder de manera directa si ha de haber algún cambio importante en su desarrollo futuro. La organización social y cultural de las distintas regiones rurales se mantiene con fuerza, incluyendo sistemas locales de vida.

Las nuevas necesidades generadas por la modernización producen mayor gasto económico en las familias pobres del medio rural. Por ejemplo, en transporte, electricidad, educación, salud y medicinas, combustible, calzado y vestido, teléfono, alimentos industrializados, etc.; el consumo de estos satisfactores ha empobrecido a las poblaciones rurales e indígenas por la falta de ingresos en efectivo. De esta forma, aunque la pobreza es una construcción cultural que varía históricamente en las diversas sociedades, define las oportunidades vitales de las personas.

De acuerdo con los niveles locales, micro y macrorregionales, muchas familias, comunidades y municipios son muy pobres y pocos son muy ricos. Se puede considerar, por lo tanto, que existe una estratificación social en el contexto rural y esta define la categoría de pobreza y riqueza, que es distinta en las zonas urbanas de corte occidental y en las pequeñas ciudades rectoras de las distintas regiones de México.

Existen diferencias culturales y sociales importantes que hacen difíciles, si no vanas, las comparaciones realmente amplias de cualquier clase. Por ello, desde hace 50 años los antropólogos señalan que la adopción de elementos económicos y culturales en el marco de la época moderna actual deja entrever la necesidad de políticas públicas que contemplen las realidades de los campesinos e indígenas desde adentro.

DESARROLLO Y ETNODESARROLLO

La sustitución de categorías internas por categorías externas nos habla del grado en que las comunidades están permeadas por el modelo económico dominante. Por otra parte, las categorías externas son totalizantes, no matizan ni dan marcos amplios de referencia donde quepan clasificaciones abarcativas de la población; se concentran en pobres y

ricos. El concepto de desarrollo o de evolución social lineal no distingue y no separa el desarrollo multilíneal que permite incluir a los diferentes modos de vida de la población mundial, entre otros, los campesinos y los grupos étnicos de la sociedad humana.

La visión economicista, de la que las poblaciones rurales e indígenas representan un obstáculo para el progreso y el desarrollo de México, refleja un planteamiento equivocado, porque las propias naciones industriales y las grandes transformaciones que han sufrido mantienen sus identidades y sus culturas. Simplemente, los pueblos indígenas, desde hace 20 años, plantean que desean un desarrollo integral y ser incluidos como tales en el proyecto de México. Esto se refleja con mayor énfasis en su economía, que se expresa en las actividades agrícolas, pecuarias y artesanales.

Por etnodesarrollo podemos entender el ejercicio de la capacidad social de un pueblo para construir su futuro, aprovechando para ello las enseñanzas de su experiencia y los recursos reales y potenciales de su cultura, de acuerdo con un proyecto que se defina según sus propios valores y aspiraciones. La noción de etnodesarrollo supone el desarrollo multidimensional de los grupos étnicos, abierto a los grupos de la sociedad, indios y no indios. Es importante revalorizar las posibilidades de desarrollo y de alternativas que pueden proponer esos diferentes grupos, de acuerdo con sus conocimientos, su historia, sus aspiraciones y sus verdaderas necesidades. Dentro de la antropología social, Steward (1955) propuso lo que llamó evolución multilíneal. La evolución multilíneal se concentraba menos en el movimiento global de la historia y más en las diferentes líneas, a lo largo de las cuales se movía la evolución social. Steward reconocía los múltiples paralelismos en el cambio histórico; es decir, seguía habiendo muchas líneas diferentes a lo largo de las cuales irradiaba la evolución, y no era posible ignorarlas.

De acuerdo con la visión antropológica, podrían definirse comparativamente tres características que diferencian a las sociedades agrarias e indígenas de las industriales.

Cuadro 1**Comparación económica entre las sociedades tradicionales y las industriales**

Sociedades tradicionales	Sociedades industriales
Papel dominante de la economía de subsistencia.	Papel decreciente de la economía de subsistencia para cambiar por un proceso de industrialización.
Mantenimiento de un sistema comunitario y de autoridades tradicionales que controlan a los miembros de los grupos fundamentales. Propiedad comunal de la tierra y consumo de los excedentes de la producción por la vía ritual.	Tendencia a la individualización de la propiedad de la tierra y de las rentas para que el consumo de las riquezas se dé en forma individual.
Papel del intercambio de bienes y servicios por medio de mercados tradicionales y de la reciprocidad familiar y comunitaria.	Mercados dominados transnacionalmente y sujetos al consumo por medio de supermercados. Sin reciprocidad y enajenados.

El concepto de etnodesarrollo, a diferencia del concepto de desarrollo, plantea estrategias de sobrevivencia pensadas desde el interior de las comunidades. El concepto de desarrollo con visión occidental poco tiene que ver con las necesidades, ritmos y formas de vida de los habitantes del medio rural e indígena.

Se ha identificado que el 96% de los indígenas registrados por el censo del año 2000 radica en municipios con alto y muy alto grado de marginación y, de estos, el 41% vive en los municipios de muy alta marginación.

Al ver estos indicadores de marginación, podría pensarse que los pueblos indígenas son sistemas tradicionales inmóviles, que se niegan al cambio, defendiendo formas de vida que en nada corresponden con el resto de la población mexicana. Nada más alejado de la realidad. Los pueblos indígenas de México están integrados en los cambios económicos y socioculturales de los últimos 25 años, únicamente que su articulación es marginal por ser excluidos culturalmente.

Medir la marginación de los pueblos indígenas y las comunidades rurales de acuerdo con los indicadores del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en ocasiones, no permite la cabal comprensión de los problemas que enfrentan estos pueblos. En la mayoría de las comunidades, la carencia de servicios básicos es la norma: muy pocos pobladores cuentan con ellos. Existen zonas indígenas con recursos naturales que les permiten mantener una economía de subsistencia alta, la cual, en los últimos diez años, por las políticas agrarias, ha experimentado consecuencias negativas. Es decir que los problemas más apremiantes son los del crédito para la producción sustentable, el apoyo en la comercialización y el respeto a sus sistemas de gobierno.

Para la solución de estos índices de marginación tan altos se requiere una reorientación de los programas que brindan atención a este sector, es decir, la aceptación de que los pueblos indígenas son sociedades integrales con sistemas propios de gobierno, que han funcionado de facto durante más de 500 años bajo la dominación occidental. La atención a sus problemas de salud, educación y producción serán resueltos con su participación pero, sobre todo, respetando su gobierno interno y sus necesidades y no interpretando desde las necesidades de la sociedad mestiza aquello que los pueblos indígenas necesitan.

MACRORREGIONES

Las características culturales y sociales de las macrorregiones de México se definen y se entienden a través del proceso histórico que han seguido sus poblaciones durante siglos, construyendo estrategias de supervivencia a través de la distribución de la tierra y los modos de producción adaptados a las condiciones ambientales de cada región. Culturalmente, la población está constituida por grupos étnicos originarios y de la inmigración de habitantes de distintos países, fundamentalmente de España y de otros países de Europa, aunque también encontramos población de origen africano y asiático. La combinación de estos distintos factores ha constituido grupos predominantemente mestizos que comparten elementos culturales de la población originaria y de la población inmigrada. Por tal razón, las características de los campesinos se organizan y se constituyen en función de sus patrones de vida originarios, como en el caso de los menonitas de Chihuahua o de la población mestiza de las zonas áridas del norte de México.

En el país, la pobreza se concentra en las siguientes macrorregiones:

Cuadro 2
Estados de las macrorregiones y algunas de sus características

Macrorregión	Estados	Características
Norte	Nuevo León, Coahuila, Tamaulipas, Durango.	Semidesértica, sequías. Menor población indígena. Propiedad privada.
Centro-Bajío	Zacatecas, Aguascalientes, Guanajuato, San Luis Potosí, Michoacán, Jalisco.	Propiedad privada. Poca presencia indígena.
Centro	Puebla, Tlaxcala, Morelos, Edo. de México, Hidalgo, Querétaro, DF.	Sequías. Muy alto porcentaje de población indígena.
Pacífico Norte	Baja California Norte, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Colima.	Agricultura con altas tecnologías de riego.
Pacífico Sur	Guerrero, Oaxaca, Chiapas.	Agricultura en laderas, yunta. Muy alto porcentaje de población indígena.

Cuadro 2 [continuación]

Macrorregión	Estados	Características
Costa-Golfo	Veracruz, Tabasco.	Muy alto porcentaje de población indígena.
Península	Yucatán, Campeche y Quintana Roo.	Muy alto porcentaje de población indígena. Erosión del suelo, insuficiencia de técnicas agrícolas.

Fuente: Elaboración propia en base a COPLAMAR (1982: 39).

Cada una de estas macrorregiones presenta diferentes problemas sociales por su ubicación geográfica y características climáticas; por ello, en cada región los campesinos construyen estrategias para el manejo de estos problemas. Por ejemplo, la región Norte es semidesértica y padece generalmente enormes sequías que afectan a la agricultura y a la ganadería; no así la macrorregión Costa-Golfo, que tiene los más altos índices de lluvias anuales, pero que generan inundaciones y fenómenos ciclónicos que destruyen el sistema productivo y las viviendas o enormes deslaves que afectan la vida de las familias y las comunidades. La información manejada estadísticamente a nivel nacional, estatal y municipal es útil para comprender la estructura de la familia rural y de la pobreza, pero sólo refleja parte de los complejos procesos que ocurren en la realidad. O como señala Arturo Warman (2001):

La lista podría alargarse, pero la pobreza no es simplemente un inventario de carencias, es algo mucho más complejo que conforma un cerco del que es muy difícil salir. La pobreza es una forma de vida, una cultura, una realidad integral. Es como una serpiente comiéndose a sí misma por la cola.

En este sentido, las macrorregiones podrían diferenciarse entre los pobres rurales por estas características complejas; por ejemplo, para el caso de Chihuahua en la macrorregión Norte, podríamos identificar dos tipos de comunidades con pobreza por su especialización productiva, como son los tarahumaras y los chabochis, que si bien tienen un sistema de cultivo temporal de maíz y frijol, fundamentalmente su actividad está ligada a los productos forestales. En cambio, en el altiplano de Chihuahua, la especialización es la ganadería y la fruticultura de manzana, piñón, nueces, etc., que requieren mucha mano de obra en la temporada de cosecha y a donde acuden miles de jornaleros para trabajar con los ejidatarios o propietarios que se dedican a estas actividades. Por ejemplo, los menonitas de ciudad Cuahutémoc mantienen patrones culturales de comunidades cerradas y autocontenidas muy parecidas a los tarahumaras; sin embargo, las condiciones de la pobreza varían

significativamente entre estos dos grupos del mismo estado y de la misma macrorregión. Los tarahumaras viven en condiciones de extrema pobreza por los patrones culturales y por el fenómeno de la extrema discriminación racial y étnica. La ganadería mayor está en manos de los grandes terratenientes criollos de las clases altas rurales de Chihuahua, que son exportadores de ganado a los Estados Unidos.

LAS FAMILIAS RURALES

La construcción de una tipología que vaya de la familia a la comunidad, al municipio, y que finalmente recaiga en la macrorregión, nos permitiría entender de manera más profunda los indicadores y las características que las propias sociedades rurales e indígenas dan a la pobreza desde su interior y dejaría entrever la heterogeneidad de las macrorregiones.

La heterogeneidad de familias en el México rural es manifiesta. No es lo mismo una familia maya de Yucatán que una familia de pescadores de la región de Guaymas, Sonora o los ejidatarios productores de tabaco para la exportación de Nayarit. Las familias van construyendo sus estructuras sociales y comunitarias con una fuerte estrategia de capital social y cultural que permite la sobrevivencia de la familia y de la comunidad; por lo mismo, no podemos hablar de un tipo de familia rural pobre sino que tenemos que hablar de muchos tipos de familias rurales pobres por los procesos de la endoculturación y de la aculturación con el mundo externo.

La familia se contempla desde su estructura: tamaño, edad y número de integrantes y su función como unidad social y económica, tanto al interior del grupo como en su articulación con el resto de la comunidad. La familia rural también es una unidad económica de consumo y producción en la que un individuo asume la dirección de la empresa y los demás contribuyen con su fuerza de trabajo.

Aunque las unidades familiares tienden a proporcionarse lo necesario para vivir, rara vez son autárquicas; lo más común es que produzcan sólo parte de lo que consumen o que consuman sólo parte de lo que producen, y que destinen el resto al mercado con la intención de participar en el intercambio de productos, lo cual le permite a una serie de comunidades aledañas obtener satisfactores necesarios para su vida. Cada familia considera el valor, en un momento dado o en promedio durante el año, de los cultivos en pie de los campos y de los productos almacenados y listos para la venta; también el valor de las vituallas y provisiones que se encuentran a mano. A esto debe sumarse la cantidad de dinero en efectivo, pues es escaso y se tiene, por lo general, temporalmente.

Los ricos campesinos invierten sus fondos en tierras y se consideran ricos por el valor de las mismas, no por el dinero que poseen en efectivo. La riqueza tiene diversas fuentes, pero la principal es la

tierra; lo monetario pasa a segundo término, aunque ocupando un lugar importante. Los beneficios de la escolarización también se hacen presentes y dejan ver cómo, en un entorno de sistemas orales de transmisión de conocimiento, leer y escribir poseen un valor especial para las poblaciones rurales.

Los mecanismos que reproducen la pobreza en las distintas regiones, comunidades y familias se deben fundamentalmente a la falta de oportunidades para fortalecer el capital humano (bajo nivel educativo y de salud) y a las formas económicas del mercado que no permiten pagar precios justos a los productos agropecuarios, artesanales, forestales y pesqueros. La carencia de una seguridad social de calidad y eficiencia no garantiza tener una esperanza positiva para la vida futura de los trabajadores rurales. Otro mecanismo es la falta de organizaciones cooperativas rurales que permitan fortalecer a las familias y a los miembros de una comunidad campesina para lograr ingresos más equilibrados a las necesidades que la modernidad les exige.

De acuerdo con su estructura, la familia puede ser de diversos tipos:

TIPOS DE FAMILIA

- La familia nuclear monogámica está constituida por la pareja y sus hijos: las figuras indispensables en ella son el marido-padre, la mujer-madre y los hijos.
- Las familias nucleares con un jefe de hogar (hombre o mujer) o monoparentales son las que tienen mayores dificultades para la sobrevivencia en el sistema de subsistencia y estas a veces se integran a una familia extensa.
- La familia extensiva poligámica incluye a un jefe de familia con dos o más esposas, todos los hijos, y también parientes solos que se integran a la vida familiar. De la misma manera que la nuclear monogámica, este tipo de familia acumula más fuerza de trabajo y mayor extensión de cultivos y cría de ganado, y son familias más ricas.
- La familia extensa monoparental o poliparental está formada por dos o más familias nucleares monogámicas y con frecuencia por parientes solos, como abuelos o huérfanos que se integran. Estas familias están conectadas entre sí por lazos de parentesco y forman una unidad doméstica mayor. Las familias extensas suelen ser una forma de organización común en las sociedades rurales, porque la naturaleza de sus actividades productivas (agricultura, ganadería y elaboración de ropa y herramientas) demanda el concurso de muchos brazos para garantizar el cum-

plimiento oportuno de las múltiples tareas necesarias para la sobrevivencia del grupo.

Este intento de tipología acompañada por etnografía pretende mostrar la complejidad de calificar sólo con indicadores económicos o materiales el nivel de pobreza, sin tomar en consideración el capital acumulado de carácter cultural, social y político que se da al nivel de la familia en su relación con la comunidad y el municipio. Para fines aplicados de políticas públicas, el análisis microsocio y antropológico tiene que ser realizado más finamente y no con una visión macronacional o estatal. De esta manera, la tipología que obtendríamos si aplicáramos una encuesta en todas las familias de una comunidad mostraría las diversas combinaciones de familias; habría por ejemplo familias muy ricas material y económicamente con un capital cultural, político y social muy pobre. En este caso, tendríamos un tipo de familia distinto a una familia nuclear monogámica que posea poco capital económico y material pero un alto capital acumulado de riqueza cultural, política y social.

Debemos mencionar que los indicadores de capital económico y social para cada familia no son estáticos; varían mucho de familia a familia, de comunidad a comunidad y de región a región. Algunas de las combinaciones posibles para las familias son hipotéticas, como en el caso de las familias poligámicas muy pobres económicamente o el caso de una familia nuclear monoparental muy rica económicamente. En el caso de los indicadores culturales, el uso de la lengua materna indígena, por ejemplo, está muy presente en familias nucleares clásicas muy pobres económicamente, pero esto no debe hacernos pensar que los indicadores de capital económico y social son inversamente proporcionales. Finalmente, para lograr calificar a las familias necesitamos darles un valor a los indicadores económicos y materiales y un valor similar a los indicadores del capital social, cultural y político.

Debemos mencionar que la posibilidad de encontrar familias poligámicas no es tan común como encontrar familias extensas o nucleares clásicas, las cuales prevalecen considerablemente. De esta forma, la tipología muestra una gama muy extensa de familias posibles en el ámbito rural mexicano.

Para considerar que esta clase de tipología pudiera implementarse en la instrumentación de un proyecto de desarrollo, debe considerarse el análisis etnográfico que permite entender cómo funciona el sistema social de las familias y las comunidades.

Las diversas relaciones que pueden establecerse entre las personas en el medio rural e indígena están muchas veces sujetas a las formas sociales de las familias o comunidades rurales. Las relaciones que se establecen de familia a familia son distintas de las que se esta-

blecen de familia a autoridades; es decir, existen niveles de relación intracomunitarias. De esta misma forma, los niveles de pobreza entre los diferentes estratos al interior de las comunidades prevalecen de forma notoria. Los diferentes niveles de pobreza y la relación entre características económicas y culturales varían de acuerdo con los tipos de familia rural que haya en las comunidades.

COMUNIDADES RURALES EN MÉXICO

La red de actividades económicas y sociales en las que se mueven los integrantes de una comunidad rural de cualquier macrorregión de México deja en claro que la ocupación es un asunto central y comprensible dentro del marco familiar, pues las funciones de cada individuo, si bien siguen líneas generales claramente establecidas, no niegan la posibilidad de sustituir los papeles o cambiar y combinarlos de acuerdo con las necesidades del momento.

Después de observar las relaciones familiares e interfamiliares que se establecen dentro de la comunidad, debemos también hacer una tipología de las comunidades dentro de las macrorregiones, porque no todas tienen las mismas características y componentes económicos, culturales y sociales. Consideramos que, al igual que en el caso de las familias, en el caso de las comunidades existen las muy ricas económica y materialmente y las pobres materialmente, pero muy ricas cultural y socialmente.

COMUNIDAD

El concepto de comunidad se refiere a la convivencia próxima y duradera de determinado número de individuos en constante interacción y mutua comprensión. Los sujetos que viven en una comunidad coordinan sus diferentes actividades, configurando estructuras sociales para evitar los problemas sociales o riesgos y poder satisfacer sus necesidades al interior de la familia. El contenido del concepto radica en una tradición, unidad y autonomía relativa del grupo, que funciona con una vida social organizada, apegada a normas consuetudinarias de usos y costumbres. En una comunidad se establece una serie de relaciones entre la gente y el espacio y entre las personas.

Se consideran cinco componentes en las comunidades:

- El grupo con una serie de relaciones internas comunes que se han formado a través del tiempo.
- El territorio que ocupan los miembros de la comunidad.
- Los recursos técnicos, que consisten en conocimientos, experiencias y herramientas para satisfacer las necesidades fundamentales.

- Una serie de estructuras organizadas para satisfacer las necesidades del grupo y reducir la vulnerabilidad de la vida cotidiana.
- Una estratificación social en las comunidades mayores, a veces con intereses comunes pero, en la mayoría de los casos, con intereses opuestos y antagónicos.

Floriberto Díaz Gómez (2003) sugiere algunas características para la comunidad indígena:

- Un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión.
- Una historia común, que circula entre la población oralmente y va de generación en generación.
- Una variante de la lengua del pueblo.
- Una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso.
- Un sistema comunitario de procuración y administración de justicia.

Los estudios de las comunidades rurales describen, aunque sea someramente, todo lo que ocurre dentro de un territorio vagamente circunscrito, llamado comunidad. Las tipologías pretenden definir y clasificar a las comunidades con base en sus semejanzas, sobre todo económicas. En los estudios de la modernización de la comunidad rural, se la considera una evolución hacia la urbanización, o sea, de lo folk a lo urbano. Por lo que toca a la organización de la tierra y el trabajo, la comunidad vende o no vende tierra a los forasteros; tiene o no tiene trabajo asalariado; posee o no posee tierras suficientes.

Todo intercambio de servicios y todas las transferencias de tierra que no implican una venta están organizados de acuerdo con los principios tradicionales de la comunidad. Esos principios no mercantiles nacen de la comunidad local que los sanciona. La comunidad o el individuo manejan la distribución de la tierra y aquella que es controlada por la comunidad se asigna de acuerdo con la tradición, es decir, no se vende.

Las comunidades rurales tienen una organización jerárquica que afecta la disponibilidad y la asignación de los recursos. Hay subordinación y dependencia tanto entre las diferentes clases económicas como entre las diferentes entidades legales, territoriales y políticas. En México, una comunidad está subordinada política y jurídicamente a la cabecera del municipio, unidad administrativa con jurisdicción sobre varias comunidades. A su vez, estas son jurídicas y políticamente superiores a las rancherías circundantes. Es decir que las unidades más pequeñas

están sujetas a las más grandes. Resulta que todas las descripciones sociológicas de las comunidades son tratadas por igual sin precisar las diferencias de condición político-jurídica, ni su rango en la jerarquía del poder regional o nacional.

Aunque se diga que el trabajo común obligatorio está motivado por un ideal de cooperación voluntaria por parte de la comunidad y que con frecuencia se hable del parentesco y de lo sagrado, podemos demostrar que los trabajos comunales dimanen de las personas que desempeñan puestos clave, políticos o político-religiosos en el gobierno de la comunidad, y que son quienes lo organizan.

Los datos demuestran que en una comunidad existe una variedad de unidades productivas. Las clases de unidades productivas pueden comprender unidades más pequeñas, como las casas de núcleo familiar orientadas principalmente a la producción de subsistencia. Por otro lado, los jefes de las grandes familias extensas, a veces fuertes políticamente, pueden reclutar a miembros de su propia familia para desempeñar puestos clave.

También las comunidades poseen una gran variedad de unidades productivas y las mantienen con los principios que rigen el reclutamiento de mano de obra tradicional. No se ocupan, por ejemplo, del trabajo cooperativo de reciprocidad que es tan frecuente, aunque a veces circunscripto en las subunidades de la comunidad, como son el barrio o la ranchería, y los engloban en el principio de redistribución que organiza el trabajo en las comunidades rurales. Frecuentemente, las comunidades están formadas por barrios donde puede haber trabajo cooperativo. Los barrios intervienen también en la organización de la tierra. Ahí el barrio (calpul en Nahuatl) asigna la tierra a patrilinajes, tierra que no puede venderse a otro linaje, a menos que se extinga el primero.

No considerar a la comunidad como unidad política de distintos tamaños y poderes sobre el control de los recursos da por resultado la excesiva simplificación, tanto de la organización de la comunidad como del problema de la asignación y manejo de los recursos.

Los tipos de comunidades también se diferencian a partir de indicadores económicos y culturales pero, al igual que entre las familias, puede haber una cabecera de distrito económicamente muy rica y culturalmente muy pobre; de la misma forma, una ranchería puede ser económicamente muy pobre y rica culturalmente. Por ejemplo, los recursos destinados a una ranchería frecuentemente son escasos, sin embargo, las tradiciones, la lengua o la forma organizativa comunal permanecen como elementos que enriquecen a la comunidad. En ocasiones, la pobreza cultural y económica para una comunidad es equiparable, de la misma forma que la riqueza.

Es importante mencionar que las diferentes comunidades son muy variables; no siempre las cabeceras distritales son muy ricas, aunque las localidades sin reconocimiento jurídico, por lo general, sí son muy pobres. Como lo mencionábamos en párrafos anteriores, el nivel de pobreza de las familias y de las comunidades cambia de una comunidad a otra. Además, el factor dinámico en las comunidades es un elemento de gran importancia para poder aplicar una tipología.

Enseguida explicamos las características de los indicadores de carácter social, político y cultural, los cuales no son incluidos cuando se señala que una comunidad rural es pobre o rica y cuando sólo se manejan los indicadores materiales.

- Territorialidad y manejo de recursos comunitarios rurales: en general, en México predomina la propiedad social en forma de ejido, bienes comunales o propiedad privada. La ejidal prevalece en más de 30 mil comunidades de acuerdo con el Censo Ejidal de 1991 y está regulada por la Ley Federal de Reforma Agraria. Aunque existe la intención de privatizar el ejido, en la realidad, después de diez años de haberse modificado el artículo 27 constitucional, los resultados han sido muy bajos, según lo reconoce Warman (2001). La propiedad privada predomina en las comunidades mestizas del norte de México y en algunas del sur. Una gran cantidad de ejidos habitados por diversos pueblos indígenas y con organización tradicional fue dotada de tierras en más de 5 mil ejidos, y el total de ejidatarios y comuneros pertenecientes a los pueblos indígenas se acerca a un millón. Hay ejidos y comunidades que tienen tierra suficiente para todos sus miembros, pero hay muchas en las cuales la tierra es escasa y esto determina un mayor nivel de pobreza. De la misma manera, existen comunidades donde los derechos sobre la tierra sólo los tienen los hombres, y en muy pocas las mujeres comparten estos derechos. Hasta muy recientemente, la regulación de la tierra estaba en manos del gobierno federal pero, actualmente, las autoridades judiciales agrarias resuelven los conflictos. Sin embargo, las comunidades y ejidos rurales no comparten totalmente los dictámenes judiciales. Esto nos lleva a que las comunidades más ricas social y culturalmente tengan una alta valoración sobre sus recursos naturales y sobre el conocimiento tradicional.
- Gobernabilidad e institucionalidad comunitaria: en las diferentes categorías de comunidades, existe una gobernabilidad comunitaria específica que se refiere a una alternancia en el poder, ya sea por asamblea o por partidos políticos, y donde los mecanismos para acceder al poder se dan por un escalafón por servicios

prestados a la comunidad rural y siempre se busca el consenso. Entre mayor sea la propiedad privada, la rotación en el poder se da con menor frecuencia y, generalmente, existen familias dominantes en el ejercicio del poder que se denominan, en México, caciques. También dentro de las comunidades rurales se maneja un sistema de justicia básica para mantener las relaciones sociales armónicas. Estos sistemas de justicia varían conforme a las áreas culturales de México; por ejemplo, en las comunidades rurales menos indígenas se acude al sistema judicial formal. Para dar cohesión a la comunidad existe una obligatoriedad de los miembros de dar servicio comunitario gratuito, y quienes cumplen con esta responsabilidad pueden ser electos para ser autoridades, que en ocasiones se proponen en asambleas comunitarias y, en otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones campesinas nacionales, como la Confederación Nacional Campesina (CNC), la Confederación Campesina Independiente (CCI), la Confederación Campesina Cardenista (CCC), la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCEM), etcétera.

- Los individuos, que en el curso de la vida como campesinos respetan los valores comunitarios, defienden la territorialidad colectiva y responden a los intereses políticos de la comunidad, se convierten en líderes fuertes de esta y llegan a ocupar los cargos del consejo de ancianos o a ser personas con liderazgo y capacidad de asesorar a la comunidad.
- Gestión para el desarrollo y organizaciones: las comunidades rurales que tienen un alto nivel de organización social de carácter productivo, cultural, educativo, deportivo y político poseen una riqueza alta de organización. Las comunidades que carecen de este tipo de capital cultural y social serán más débiles y más pobres para responder a las contingencias de la comunidad.
- La identidad: las comunidades con alto capital cultural son las que tienen una fuerte identidad comunitaria, étnica, lingüística, religiosa, artesanal y de festividades anuales. Este alto capital cultural redundará en las estrategias para el desarrollo propio de las comunidades rurales. Las comunidades rurales con más capital cultural son las indígenas del sur de México; por otra parte, las de las zonas áridas del norte son las que poseen menor capital cultural y, por consiguiente, una pobreza cultural muy alta.
- Mecanismos de intermediación y negociación: las comunidades rurales que tienen alto capital social y cultural, el cual hemos analizado en los puntos anteriores, son las que tienen también

una capacidad mayor de intermediación y negociación para gestionar con la sociedad nacional y con el gobierno. Para adquirir programas de apoyo, promover la gestión comunitaria y lograr capacitación para la obtención de recursos, toman decisiones muy sólidas sobre el reparto de estos recursos y consiguen la realización de obras y empresas comunitarias. Muchas comunidades logran también apoyos locales, nacionales e internacionales para impulsar grupos de mujeres, educación, salud, artesanías, agricultura de traspatio, etcétera.

- Sistemas de parentesco y de matrimonio: las comunidades mantienen sistemas de parentesco consanguíneo y ritual, como el caso del compadrazgo, muy extendido en el medio rural mexicano, que fortalece la ayuda mutua y la reciprocidad entre parientes, familias y comunidades. De la misma manera, el parentesco ritual con miembros de la sociedad externa permite establecer vínculos de apoyo social, cultural y político que redundan en beneficios, no sólo de los individuos sino de las comunidades.

MUNICIPIOS RURALES

La perspectiva regional, actualmente, no es considerada con la importancia que posee en el proceso de diseño e implementación de la política económica y, en general, es muy limitada la incorporación de la dimensión territorial que encierra cualquier política pública. En la política social de atención a las poblaciones pobres se han integrado criterios regionales, estatales e inclusive de identificación por localidad.

La revalorización de los sistemas de gobierno democráticos señala al municipio como el ámbito más próximo a la ciudadanía y, por lo tanto, el espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la democracia social. La pertenencia de un municipio a una región rural, indígena, urbana, metropolitana, fronteriza es un dato de fundamental importancia para conocer cuál es su vocación económica y cultural.

México está conformado por 2.430 municipios. La definición de municipio hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa, de base territorial, la cual forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores. El municipio es una organización comunal, es la célula básica de la decisión política del país, como lo establece el artículo 115 de la Constitución Política Mexicana.

Además, se considera al municipio como la instancia institucional receptora de la descentralización administrativa y de la gestión de los servicios públicos, que actúa en un determinado territorio gobernado por los ciudadanos que allí habitan.

Como una de las expresiones más palpables de la debilidad del municipio rural mexicano y de la fortaleza de la planeación centralista, los ayuntamientos nunca han tenido un lugar de relevancia en el diseño de los planes regionales. Desde principios de los años ochenta, con las reformas al artículo 115 constitucional, se sentaron las bases para que los ayuntamientos tuvieran injerencia en sus propios planes de desarrollo, aunque aún sujetos a la revisión y aprobación por parte de instancias estatales. Las funciones de los municipios, en términos de un desarrollo regional y rural más amplio, son apenas de carácter enunciativo, pero no implican facultades reales para decidir de manera autónoma, por ejemplo, sobre asuntos ambientales o de promoción productiva que los afectan de manera directa.

Si revisamos las tipologías oficiales o los trabajos académicos sobre el municipio o ayuntamiento, aparecerán muy pocos análisis tipológicos de estos. Su ausencia de los documentos oficiales revela una concepción centralista de la tarea de planeación; en cambio, su rara aparición en trabajos académicos muestra que esa concepción no es exclusiva de las agencias gubernamentales y confirma su falta de relevancia real.

Hasta muy recientemente, algunas facultades empezaron a ser transmitidas de la federación a los estados y a los municipios. Por su lado, los municipios, ni aun con las más recientes y tibias reformas descentralizadoras, coincidentes con el adelgazamiento del Estado y el abandono de funciones, alcanzan a salir de su rezago y olvido en términos de facultades para el desarrollo, en especial los rurales.

Por ejemplo, en el caso de los 20 municipios con menor población del país, se encuentran algunos que no llegan a tener 200 habitantes cada uno, y entre estos, según el Censo de Población de 2000, ninguno de ellos supera los 450 habitantes. De acuerdo con la estructura jurídica del país, estos 20 municipios poseen la misma categoría que el municipio de Guadalajara en el estado de Jalisco, que tiene 1.646.319 habitantes y, teóricamente, las mismas funciones que estos pequeños municipios. De la misma manera, podemos observar el panorama cuando comparamos el estado de Baja California, que tiene sólo 5 municipios, y Oaxaca, que cuenta con 570. Baja California tiene al interior de estos 5 municipios decenas de agencias municipales que son mayores que cualquiera de los 20 municipios menores de México.

En el caso de Veracruz, de los 210 municipios del Estado, 52 de ellos están en condiciones de muy alta marginación; 67 de alta; 55 de media, y 36 de baja marginación. Estas cifras revelan, grosso modo, la necesidad de capacitación y asesoría a los municipios pequeños con altos niveles de pobreza severa para que puedan optimizar los recursos federales a fin de que beneficien al mayor número de habitantes.

De los 20 municipios con mayor superficie territorial, se destacan los del norte de la República, entre los que se encuentran Ensenada, Baja California –que tiene cerca de 52 mil km² y una población de más de 370 mil habitantes, es decir que es más grande que muchos otros estados– o el municipio maya de Felipe Carrillo Puerto (anteriormente llamado Chan Santa Cruz), donde se desarrolló la Guerra de Castas durante 60 años en los siglos XIX y XX, y cuya sede era el Campamento de los Rebeldes Mayas contra el gobierno nacional. La extensión de este municipio es de más de 10 mil km². Antes de 1970 y del desarrollo de Cancún, tenía mil habitantes; en la actualidad posee más de 60 mil. Esta desproporción territorial la podemos comparar con el municipio más pequeño en el estado de Tlaxcala, San Lorenzo Axocomanitla, que tiene de extensión 4 km² y una población de un poco más de 4 mil habitantes. O Santa Lucía del Camino, en Oaxaca, que posee 7 km² y 44 mil habitantes. Sin embargo, Ensenada es esencialmente urbano y de la misma manera Santa Lucía del Camino.

Investigadores de diversas corrientes han reconocido y puesto de manifiesto la enorme cantidad y diversidad de municipios existentes en nuestro país, los cuales reproducen los desequilibrios económicos, políticos, sociales y culturales.

Los principales problemas de los municipios rurales son:

- Una dependencia casi total de los recursos externos, básicamente de las participaciones federales que les son distribuidas por parte del gobierno estatal.
- Una subordinación jurídica, ya que la legislación municipal es aprobada por la legislatura estatal.
- Una carencia de capacidad técnica y administrativa así como una falta de continuidad de las actividades por el cambio cada trienio de los funcionarios municipales electos y designados. Debe notarse que en los municipios indígenas, en ocasiones, el cambio de las autoridades se realiza anualmente o cada año y medio.
- Una insuficiente cobertura de servicios proporcionados por las dependencias federales y estatales, ya que existen pocos incentivos para que los servidores públicos lleguen a las zonas rurales.
- Recursos escasos para apoyar la inversión pública prioritaria en servicios básicos.

Los municipios pueden variar según sus formas de regirse, sus actividades económicas o sus formas culturales. A continuación, presentamos la tipología construida para los mismos. Clasificarlos por multi o mo-

nocomunitarios obedece a la forma y número en que las comunidades prevalecen al interior de estos.

MUNICIPIO RURAL-URBANO

Es el municipio en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predominan las actividades agropecuaria, forestal y pesquera, en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados o varias comunidades y una cabecera municipal que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10 mil y 15 mil habitantes. Es frecuente encontrar en ellos servicios de salud, drenaje, escuelas y, en ocasiones, seguridad pública. Importa mencionar que estos servicios se concentran mayormente en las cabeceras municipales, aunque esto varía según el municipio. Respecto a las formas en que se organizan políticamente, la asamblea prevalece, aunque en municipios de mucha población no es segura la participación de todos los ciudadanos, mientras que en los de poca población se observa una participación más acentuada. Los municipios urbano-rurales, debido a su heterogeneidad, son propicios para la multiculturalidad y la diversidad de religiones. Los vínculos que sostienen los municipios urbano-rurales con otros municipios o con el gobierno federal se dan de forma habitual, y no suelen estar aislados. En este tipo de municipios, la migración es alta, y pueden tener dividido el territorio en ejidos o en bienes comunales, además de las propiedades privadas.

MUNICIPIO RURAL

Es el municipio que desarrolla principalmente actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos, prevalece una marcada tendencia migratoria de su población hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Se considera, además, que su población es menor a los 5 mil habitantes.

La asamblea prevalece como órgano de decisión política en los municipios rurales, los cuales pueden estar gobernados por partidos políticos o por usos y costumbres. Es frecuente encontrar la organización comunitaria aunque, a diferencia de los municipios indígenas, no

es usual encontrar tequio. Muchos de los municipios rurales se constituyen de ejidos, por lo que es habitual el nombramiento de una autoridad ejidal. Los municipios rurales sostienen relaciones con otros gobiernos municipales y, en ocasiones, fomentan la asociación de varios municipios para luchar por derechos o recursos. La mayoría de los municipios rurales se encuentra en la región Centro y Centro Bajío.

MUNICIPIO INDÍGENA

En estos municipios, la población se dedica principalmente a actividades productivas rurales, artesanía o comercio. Algunos de ellos están dotados de servicios como drenaje, agua potable, electricidad, servicios de salud y escuelas. En ellos existen formas comunitarias de vida y de gobierno, como los usos y costumbres, el tequio, la toma de decisiones por asamblea y el sistema de cargos. Sus tierras son comunales, pertenecen al pueblo y este, mediante la asamblea, decide sobre su territorio. Estos municipios también poseen una identidad étnica y cultural particular, siendo esta la base de muchas de las relaciones que establecen con el interior y el exterior de la población. Por su parte, las formas religiosas en los municipios indígenas conservan frecuentemente características antiguas, como la creencia en los señores del cerro, del río, del trueno. Es importante señalar que estas creencias han sido permeadas por el catolicismo.

La experiencia indica que, para muchos municipios de las regiones rurales en las que viven comunidades indígenas, las funciones de gobierno y el desarrollo de la vida de la comunidad no pueden apegarse a lo establecido en el artículo constitucional 115. Pero esto también ocurre con los municipios rural-urbanos, los cuales, por hallarse en una situación productiva y espacial en transición, asumen algunas funciones que les corresponden.

Queda claro que la tipología presentada es tan sólo un instrumento de agrupación de los municipios que poseen algunas características comunes. Sin embargo, si incorporamos la dimensión regional, se introducen mayores especificidades que las que surgen de la distinción urbano-rural. Esto es de particular importancia cuando se trata de ofrecer instrumentos jurídicos y normativos, distribuir recursos y/o realizar acciones que contribuyan a disminuir las marcadas desigualdades regionales que existen en el país.

ALGUNAS CONSIDERACIONES Y CONCLUSIONES PARA LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Asumiendo que el desarrollo rural forma parte de la política gubernamental y se dispone de los recursos económicos para fomentarlo e impulsarlo en sus primeras etapas, proponemos que se consideren como

fundamentales los siguientes principios o características para un nuevo proceso de desarrollo rural en México:

- Desarrollo local o microrregional: el desarrollo rural debe partir de las necesidades y problemas de los ejidos y comunidades. Estos no son entidades homogéneas en ningún aspecto y, por lo mismo, no puede hacerse “tabla rasa” y aplicar un solo enfoque o modelo para su desarrollo, y, mucho menos, a nivel nacional. El nuevo desarrollo rural debe eliminar la programación convencional de “arriba hacia abajo” y realizar planes de trabajo que resulten de acciones propuestas por los ejidos y comunidades, es decir, adoptar una programación “de abajo hacia arriba”.
- Diversificado: en los ejidos y comunidades rurales, normalmente, se llevan a cabo diversas actividades que tienen que ver con la producción agropecuaria, forestal y acuícola. Sin embargo, tradicionalmente, los planes o programas que se ofrecen a dichos ejidos y comunidades ya tienen objetivos y actividades bien definidas, lo cual suele frenar las iniciativas comunitarias. En ese sentido, se recomienda que en el nuevo desarrollo rural se considere poner en práctica diferentes proyectos productivos y de mejoramiento social que posibiliten la inclusión de la mayor parte de los miembros del ejido o la comunidad.
- Planificado: que los programas de desarrollo rural no se elaboren por compromisos políticos o situaciones circunstanciales, sino que obedezcan a propósitos y objetivos de corto, mediano y largo plazo, mismos que serán definidos por la población de los ejidos y de las comunidades.
- Colectivo: mucho se ha dicho del individualismo, el egoísmo y la falta de cooperación de los mexicanos; sin embargo, también es cierto que en el medio rural existen tradiciones históricas en cuanto a las formas y mecanismos de trabajo comunitario, como la faena, el tequio, la ayuda mutua, la prestafuerza, la mano-vuelta, las mayordomías, etc. Por lo tanto, el nuevo desarrollo rural deberá promover y fomentar la organización de la población de ejidos y comunidades, en grupos o sectores, para realizar actividades o acciones colectivas que contribuyan al progreso y bienestar comunitario.
- Sostenible: se parte de reconocer el mal uso, el abuso y la sobre-explotación de los recursos naturales para la producción agropecuaria y forestal, lo cual se ha visto agravado con la utilización de productos agroquímicos para incrementar la productividad

de dichos recursos. Ante esta situación, se considera que ya no es conveniente que se continúe deteriorando el suelo, el agua, el aire, la vegetación natural y la fauna silvestre sino que, por el contrario, será necesario implementar mecanismos y procedimientos que nos permitan utilizar los recursos naturales para producir conservando y, si es posible, acrecentándolos. Es decir, se propone aprovechar los recursos naturales para producir alimentos con tecnologías menos destructivas del ambiente durante cierto tiempo y cambiar de sistema de producción cuando se encuentren nuevas tecnologías que superen a las anteriores, pero que posibiliten mayores producciones sin deteriorar el ambiente.

- **Equitativo:** equidad, igualdad, corresponsabilidad son conceptos y atributos para un nuevo desarrollo rural que ya no fomentará la exclusión, la marginación, la componenda, la corrupción, sino que, por el contrario, propiciará la gestación y ejecución de proyectos de trabajo comunitarios que se llevarán a cabo conforme a lineamientos claramente definidos, en los que podrán participar todos los interesados, y cuyos beneficios deberán compartirse y distribuirse según el cumplimiento y respeto de las normas establecidas y aceptadas en grupos o sectores de la comunidad.
- **Integral:** en el medio rural se presentan problemas técnicos y económicos relacionados con las actividades productivas de las áreas agrícola, pecuaria, forestal y acuícola. Además, los habitantes del ejido o la comunidad comparten problemas y necesidades comunes en cuanto a los servicios públicos de salud, educación, recreación, deportes, transporte, etc., y también, de acuerdo con la edad y grupos de referencia, se generan ciertas demandas de instrucción y capacitación que pueden atenderse con cursos, talleres, conferencias, etc. Toda esta situación nos indica que el nuevo desarrollo rural debe asumir la característica de integralidad, es decir, atender todos los asuntos, problemas y necesidades que demanden solución por la población del medio rural.
- **Participativo:** el desarrollo rural convencional propició y favoreció el paternalismo. Se acostumbró a la gente de los ejidos y comunidades a esperar los planes y programas del gobierno que siempre llevaban y obsequiaban “algo”. Hoy, que el gobierno ha retirado la mayor parte de los apoyos y servicios “gratuitos” para fomentar el desarrollo rural, y que se ha reformado el artículo 27 constitucional para dar mayor libertad al ejidatario y comunero para que tome decisiones sobre sus recursos productivos y sobre el desarrollo comunitario, se hace necesario resaltar la

importancia de la participación campesina en un nuevo modelo de desarrollo rural. La participación campesina se caracteriza como la acción consciente y directa para contribuir a resolver los problemas de su ejido o de su comunidad.

- Autogestivo: se puede definir a la autogestión como la autonomía en la toma de decisiones, tanto individuales como colectivas. Para nuestro caso, nos interesa caracterizar a la autogestión como un proceso que les permite a los pobladores del medio rural, a través de sus organizaciones, tomar en sus manos y sin intermediarios externos la organización, sus problemas y asuntos políticos y económicos, locales y regionales.
- Democrático: México vive una transición política. Hoy se fomenta y se propicia un juego democrático entre los partidos políticos. Se promueve y se acepta el pluripartidismo. La democracia va más allá de lo político e implica, sobre todo, educar y capacitar a la población en el proceso de participación social y en el conocimiento de sus derechos económicos, sociales, culturales; en suma, dar a conocer, garantizar y poner en práctica los derechos humanos. Entonces, en el nuevo desarrollo rural, promover y compartir procesos democráticos entre la población de ejidos y comunidades será una actividad fundamental para construir, a mediano plazo, un desarrollo social con justicia y dignidad.

Por consiguiente, la población pobre rural, en su condición de “exclusión”, es un grupo heterogéneo, no sólo en cuanto a la reserva de capitales naturales, físicos y humanos que posee, sino también en lo relativo a la reserva de capital social que puede movilizarse en niveles micro, como la familia, la comunidad y el municipio, hasta en los niveles más amplios de los estados y de la nación en la lucha con una institucionalidad que atenta en contra de sus intereses y de sus movimientos sociales.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, María Luisa 1984 *Pobreza y riqueza en 378 municipios de México* (México DF: Centro de Ecodesarrollo).
- Aguilar, Gabriela y Viveros, Alejandra 2004 “México necesita combatir la pobreza en el sur para consolidar su prosperidad económica”. En <www.bancomundial.org.mx>.

- Anthobny Patrinos, Harry y Psacharopoulos, George (eds.) 1994 *Indigenous people and poverty in Latin America: an empirical analysis* (Washington DC: Banco Mundial).
- Barfield, Thomas 2000 *Diccionario de antropología* (México DF: Siglo XXI).
- Barrera Chavira, Edith 2002 “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del siglo XX”, Documentos de Investigación N° 2. En <www.sedesol.gob.mx>.
- Becerra, Laura y Federico, Luis (eds.) 2002 “Memoria del foro hacia una agenda integral de atención a la pobreza ignorada”, Asamblea Legislativa del DF-CAM, México DF.
- BM-Banco Mundial 1997 “Perfil indígena de México” (México DF: Banco Mundial, Dirección Subregional para Colombia y México). En <www.bancomundial.org.mx>.
- BM-Banco Mundial 2000 “Indigenous peoples and poverty. México policy notes”, 14 de abril, mimeo.
- BM-Banco Mundial 2003 *Poverty in Mexico: conditions, trends and the government's CONTIGO strategy* (México DF: Banco Mundial).
- BM-Banco Mundial 2004 “México rural poverty study. Concept note”, mimeo.
- Boltvinik Kalinka, Julio 1994 *Pobreza y estratificación social en México* (Aguascalientes: INEGI/CM/IIS-UNAM).
- Boltvinik Kalinka, Julio 2003a “Pobreza indígena en 2000” en *La Jornada* (México DF) 11 de abril.
- Boltvinik Kalinka, Julio 2003b *Tipología de los métodos de medición de la pobreza: los métodos combinados* (México DF: El Colegio de México).
- Boltvinik Kalinka, Julio 2004 “¿Tener o ser?” en *La Jornada* (México DF) 23 de julio.
- Bonfil Batalla, Guillermo 1995 (1962) “Diagnóstico sobre el hambre en Sudzal, Yucatán. Un ensayo de antropología aplicada” en *Obras escogidas* (México DF: INI/INAH) Tomo I.
- COPLAMAR-Comisión Nacional para el Desarrollo de Áreas Marginadas 1982 *Necesidades esenciales en México: situación actual y perspectivas al año 2000* (México DF: Siglo XXI/COPLAMAR).
- David M., Beatriz y Malavassi, Laura 2003 “El capital social y las políticas de desarrollo rural. ¿Punto de partida o punto de llegada?”, mimeo.

- Davis, Shelton H. y Patrinos, Harry Anthony 1994 *Investing in Latin America's indigenous peoples: the human and social capital dimensions* (Washington DC: Banco Mundial).
- Dehouve, Dabiele 2001 *Ensayo de geopolítica indígena, los municipios tlapanecos* (México DF: CIESAS).
- Díaz Arrivillaga, Efraín y Falck, Mayra s/f "Pobreza y equidad rural", mimeo.
- Díaz Gómez, Floriberto 2003 "Comunidad y comunalidad" en Rendón Monzón, Juan José *La comunalidad: modo de vida en los pueblos indios* (México DF: CONACULTA) Tomo I.
- Duclos, Jean-Yves 2001 *Problemas de medición de vulnerabilidad y pobreza para políticas sociales* (Washington DC: World Bank Institute).
- Estanislao Gacitúa, Mario 2001 *Measurement and meaning: combining quantitative and qualitative methods for the analysis of poverty and social exclusion in Latin America* (Washington DC: Banco Mundial).
- Fromm, Erich 1991 *¿Tener o ser?* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- González Amador, Roberto 2002 "México revirtió el incremento de la pobreza generado por la crisis de 94-95: Banco Mundial" en *La Jornada* (México DF) 29 de septiembre.
- González Amador, Roberto 2003 "La globalización ha sido un fracaso, plantean investigadores ante el BID" en *La Jornada* (México DF) 23 de marzo.
- Grupo de Estudios sobre Economía Mundial, Integración Regional y Mercado de Trabajo 2002 "Las nociones de 'alta cultura' y 'cultura popular' y su integración durante el siglo XX" en *Textos para discusión* (Río de Janeiro: Universidad Federal Fluminense, Facultad de Economía), Serie 1, N° 21.
- Halperin, Rhoda H. 1975 *Administración agraria y trabajo: un caso de la economía política mexicana* (México DF: INI/SEP).
- Hernández Laos, Enrique 2001 "Retos para la medición de la pobreza en México", Ponencia presentada en el Simposio Internacional "Pobreza: conceptos y metodologías", UAM, México.
- INI-Instituto Nacional Indigenista 2002 *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Segundo informe* (México DF: INI/PNUD).

- Lewis, Oscar 1987 *Antropología de la pobreza: cinco familias* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Londoño, Juan Luis 1996 *Pobreza y desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025. Estudios del BM sobre América Latina y el Caribe* (Washington DC: Banco Mundial).
- López-Acevedo, Gladis; Siaens, Corinne y Wodon, Quentin s/f “Pobreza en los estados del sur de México”, Banco Mundial, mimeo.
- Nahmad, Salomón 2003 “Anthropology in social analysis and its role in the efforts to eliminate exploitation and poverty in traditional ethnic, minority and peasant groups in the context of global society” en Benzing, Brigitta y Bernd, Herrmann (eds.) *Exploitation and overexploitation in societies past and present* (Londres: IUAES).
- Narayan, Deepa (ed.) 2002 *Empowerment and poverty reduction: a sourcebook* (Washington DC: Banco Mundial).
- Narayan, Deepa 2004 “Moving out of poverty: understanding growth and freedom from the bottom up”, Pilot Studies, Delhi, mimeo.
- Núñez, Ana (comp.) 1998 *Alivio a la pobreza: análisis del programa de educación, salud y alimentación dentro de la política social. Memoria de seminario* (México DF: CIESAS/PROGRESA).
- Pozas Arcinega, Ricardo 1964 *El desarrollo de la comunidad, técnicas de investigación social* (México DF: Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM).
- Salmen, Lawrence 1995 *The people's voice. Mexico-participatory poverty assessment* (Washington DC: Banco Mundial).
- Sojo, Carlos (ed.) 2002 *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas* (San José: FLACSO/Banco Mundial).
- Steward, Julian H. 1955 *Theory of culture change: the methodology of multilinear evolution* (Chicago: University of Illinois Press).
- Stiglitz, Joseph 2002 *El malestar en la globalización* (Madrid: Taurus).
- Warman, Arturo 2001 *El campo mexicano en el siglo XX* (México DF: FCE).
- Wolf, Eric R. 1971 *Los campesinos* (Barcelona: Labor).

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCC	Confederación Campesina Cardenista
CCI	Confederación Campesina Independiente
CEMCA/IEP	Centro de Estudios México-Centroamericanos. Instituto de París
CES	Centro de Estudios Sociológicos del CM
CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
CM	Colegio de México
CNC	Confederación Nacional Campesina
CONADEPI	Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
CONTIGO	Programa de SEDESOL
COPLAMAR	Comisión Nacional para el desarrollo de Áreas Marginadas
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GOB	Gobierno
IIS	Instituto de Investigaciones Sociológicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
INI	Instituto Nacional Indigenista. Ahora CONADEPI
MOP	Moving out Poverty
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROGRESA	Programa de SEDESOL
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
SEP	Secretaría de Educación Pública
TLC	Tratado de Libre Comercio del Norte
UAM	Universidad Autónoma Metropolitana
UGOCEM	Unión General de Obreros y Campesinos de México
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UyC	Usos y Costumbres

Gustavo Verduzco Igartúa*

TRAYECTORIAS LABORALES DEL PROLETARIADO RURAL: ESTUDIO DE CASO EN UNA ZONA DEL CENTRO DE MÉXICO**

EN ESTE TRABAJO se presentarán informaciones sobre algunas de las características de las trayectorias laborales de los habitantes rurales de una región del centro de México. La importancia del mismo puede destacarse a partir de dos consideraciones: por un lado, porque llevamos mucho tiempo en México con escasos productos de investigación sobre el sector rural, tema del que mucho se escribió en otros años pero del que actualmente se conoce menos. En este sentido, las informaciones que se presentarán servirán también para proyectar una imagen quizá distinta a la que prevalece en nuestras mentes urbanas sobre un sector rural que, por lo común, se considera como una realidad relativamente estática, homogénea y enmarcada más en realidades del pasado que del presente. En segundo lugar, tantos años de crisis económicas, desde la que inició fuertemente en 1982, nos han llevado a enfocar nuestras con-

* Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

** Agradezco la colaboración, en primer lugar, de Alfonso Castillo y Cecilia López, con quienes compartí el desarrollo del proyecto de investigación desde el inicio. Agradezco también a Christian Muñoz su apoyo en varias actividades; y a Arturo Yamasaki y a Jorge Patiño por su trabajo de coordinación en la aplicación de la encuesta. Una versión de este trabajo se ha publicado en El Colegio de México en el libro: *Cambio estructural y movilidad social en México*, coordinado por Fernando Cortés, Agustín Escobar y Patricio Solís, México DF, 2007.

sideraciones bajo los supuestos, a veces no explícitos, de que esas crisis han tenido impactos similares a lo largo del espacio nacional, como si los territorios tuvieran que mostrar unas dinámicas casi únicas a pesar de sus grandes diferencias. A menudo, nos olvidamos de que no en vano el análisis regional, como una subdisciplina de estudio, nos ha llevado a cuestionar el débil optimismo de nuestro conocimiento a partir de las grandes visiones nacionales. Asimismo y, en este sentido una vez más, la orientación a casos particulares restringidos a pequeñas regiones o comunidades reafirma su importancia, pues permite profundizar en aspectos de la problemática que no pueden ser observados a partir de datos agregados o de encuestas planeadas para una escala nacional.

Como se verá, la dinámica socioeconómica de cierta intensidad que se revela en una región del México central deja entrever aspectos importantes de las diferencias territoriales ante impactos globales semejantes, como han sido los procesos de apertura y de reestructuración económica que tuvieron lugar en el país a lo largo de las últimas dos décadas.

Desde el punto de vista de los procesos socioeconómicos más amplios, es bien sabido que la reestructuración económica fue transformando las diversas instituciones que estaban relacionadas con el sector rural, comenzando con el generoso sistema crediticio que, aunque beneficiaba quizá más a sus funcionarios, ayudaba a mantener un statu quo dudosamente productivo pero jugoso en términos políticos.

Por ello, aunque de manera breve, en los párrafos que siguen expondré rápidamente algunos de los rasgos de los cambios que tuvieron lugar desde el ámbito de las políticas gubernamentales orientadas hacia el campo. Más adelante, presentaré también algunas informaciones y datos que nos permitirán conocer las características del desarrollo regional de la zona que nos ocupa, teniendo como telón de fondo el conjunto de procesos socioeconómicos más generales que sabemos que tuvieron ocurrencia en el país durante las últimas décadas. Este preámbulo será útil para preparar el objetivo central del trabajo que es la posibilidad de interpretar el significado de las trayectorias laborales de los habitantes de una pequeña región desde el punto de vista del proceso de movilidad social, examinada a partir de algunos indicadores básicos; de ahí que resulta indispensable poder ubicar los posibles alcances de este proceso en el marco específico de las transformaciones regionales más amplias, puesto que se trata del escenario concreto donde los actores sociales han podido desarrollarse. Las personas de quienes recibimos la información directa son hombres y mujeres de distintas edades que han adaptado sus decisiones según se han ido presentando los hechos y las diversas circunstancias de su entorno.

El cuestionario se planeó bajo inspiración de la técnica de las historias de vida, que fue utilizada por primera vez en México en el

clásico estudio sobre Monterrey realizado a finales de los años sesenta por Balán, Browning y Jelín (1973). Años después, De Oliveira, Muñoz y Stern (1977) realizaron un estudio semejante en la Ciudad de México y, un poco más tarde, realicé otro estudio parecido en la ciudad de Zamora, Michoacán (Verduzco Igartúa, 1992).

La técnica de las historias de vida, como se sabe, es muy útil para captar aspectos diversos que tienen que ver no sólo con los cambios laborales de los entrevistados, sino también con otros tipos de transformaciones que han experimentado a través de sus vidas, como la construcción de activos diversos.

El análisis generacional y por cohortes de edad nos permite aprehender algunos aspectos de las características del cambio social y económico que ha tenido lugar en los contextos más amplios –el país o la región–, según se reflejan en las trayectorias de vida de las personas entrevistadas. La consideración de este tipo de eventos (la influencia de los cambios más amplios en las vidas de las personas entrevistadas) constituye un punto central para el análisis del cambio estructural.

Por razones de espacio, he decidido presentar aquí una versión corta de las informaciones, de tal manera que sólo expondré aquellos aspectos que permitan entrever de manera resumida el alcance de algunos de los cambios observados.

CAMBIOS Y VICISITUDES DE LA POLÍTICA AGROPECUARIA

La política agropecuaria comenzó a verse mucho más limitada a partir de los últimos años del gobierno del presidente De la Madrid (quien estuvo en el poder entre 1982 y 1988), en acuerdo con los programas de estabilización y ajuste. De 1986 en adelante, se juntaron varios malos años agrícolas y una situación de descapitalización generalizada, junto con una política de precios negativa para el sector, aunada a una política comercial y monetaria adversa. Entre 1987 y 1989, la tasa de crecimiento del PIB sectorial fue negativa. La producción de los principales alimentos (frijol, maíz, arroz y trigo) disminuyó de 19,6 millones de toneladas en 1981 a 16 millones de toneladas en 1989, con lo que se afectó la disponibilidad de alimentos para la población. Por ello, las importaciones tuvieron que ir en aumento. En promedio, se importó un 24% de la demanda total de básicos en esos dos años, pero los requerimientos de importación fueron en aumento desde 1986. En términos prácticos, se tomaron diversas medidas: en primer lugar, se procedió a reestructurar la situación crediticia hasta llegar casi a igualar el costo porcentual promedio del dinero, por lo que esta se volvió inútil. Por otra parte, aunque paulatinamente se fueron liberando los precios para asemejarlos a los internacionales, se mantuvo el tope de precios en el maíz y frijol; asimismo, se dio un conjunto de decisiones erráticas que

causaron desconcierto y desaliento entre muchos productores, ya que, mientras, por un lado, se impulsó el cultivo de algún producto (por ejemplo, el sorgo), por el otro, se abrió la importación del mismo grano al momento de la cosecha, provocando, de este modo, problemas serios para su comercialización. Las repercusiones de estas medidas se reflejaron en que, por ejemplo, para el ciclo de primavera-verano de 1990, el 70% de los clientes del Banco de Crédito Rural se encontró con una cartera vencida y dejó de ser sujeto de crédito.

Con la llegada al poder del presidente Salinas, se planteó una estrategia global para el desarrollo del sector agropecuario llamado Programa Integral de Modernización del Campo.

El criterio central fue el de diferenciar a los productores dependiendo de sus ingresos y de su potencial productivo. Para ello, se redefinieron, además, las funciones de las diversas instituciones del sector financiero rural. Asimismo, se procedió a tipificar a los diversos productores en las siguientes categorías: productores de zonas marginadas, productores con potencial productivo y productores que actúan dentro de la agricultura comercial.

La banca comercial (reprivatizada a partir de 1991), junto con Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y el Banco de Comercio Exterior, daría su apoyo a los diversos tipos de empresarios agrícolas de altos ingresos, mientras que el Banco de Crédito Rural (la institución oficial de gobierno para apoyar la agricultura) se orientaría al apoyo de los productores de bajos ingresos pero con potencial productivo. Estos productores tendrían acceso a financiamiento con tasas preferenciales y serían quienes podrían ser capaces de producir algunos excedentes de granos básicos.

Por otra parte, los campesinados más pobres estuvieron, hasta 1993, recibiendo atención a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol). Este programa contaba con dos tipos de apoyos: los productivos y los sociales. Podían solicitar apoyo crediticio para cultivar aquellos productores que se hubieran encontrado en cartera vencida con el Banco de Crédito Rural, en el año previo. Cada productor podía recibir cada año aproximadamente el equivalente a un salario mínimo mensual por hectárea (110 dólares) para la producción de maíz y frijol. Por otra parte, los jornaleros y, en general, el proletariado rural recibían apoyo a través del programa social del Pronasol. En este caso, se trataba de impulsar pequeños proyectos productivos (apoyo a la microindustria), así como de asistencia social (a través de programas nutricionales, educativos y de vivienda).

El breve resumen anterior deja ver claramente la orientación práctica que el gobierno le estuvo otorgando al campo mexicano a partir de los criterios que la banca internacional y el Fondo Monetario In-

ternacional (FMI) le habían marcado. Se trataba de una estrategia que, dentro del conjunto de los nuevos planes económicos neoliberales, se consideró adecuada para amortiguar la crisis del sector agropecuario. En este sentido, sin embargo, los planes salinistas consolidaron un conjunto de prácticas que ya se venían dando en aquellos años (Appendini et al., 1995). Más adelante, los programas hacia el campo no cambiaron sustancialmente. El Pronasol se transformó, con Zedillo, en el programa llamado Progresá, para después pasar al de Oportunidades, durante el gobierno del presidente Fox. En todos estos casos, se ha tratado de una estrategia de corte asistencialista para apoyar a los más pobres del campo con ampliación hacia los pobres urbanos. Por otra parte, continuó también el Procampo, en apoyo a los productores maiceros, y se reestructuró el sistema financiero a través de un remozamiento institucional que pasó a denominarse Financiera Rural, sin que este nuevo apoyo hubiera implicado una orientación diversa de la estrategia productiva claramente indicada desde los tiempos de Salinas y que favorece al sector rural de mayores recursos productivos.

Sin duda alguna, se han logrado al menos tres objetivos: por un lado, en la medida en que los programas Pronasol, Progresá y Oportunidades hayan sido eficientes, millones de familias rurales (y luego también las urbanas) han estado recibiendo ciertos beneficios económicos mínimos junto con un paquete sanitario y educativo, también mínimo; en segundo término, los pequeños y grandes productores maiceros se han visto estimulados para la producción de un grano básico, a pesar de la competencia del maíz de nuestros socios norteamericanos. Por último, aquellos miles de productores con poca tierra y recursos escasos, que por tal motivo no pueden ser competitivos en otros cultivos alternativos en las circunstancias actuales, se han visto presionados para vender sus terrenos o para alquilarlos a quienes sí cuentan con los recursos. En este sentido, recordemos que los cambios al artículo 27 de la Constitución permiten, desde hace más de una década, la venta de las parcelas ejidales.

De lo anterior puede concluirse que, con excepción de los pocos medianos y grandes productores agropecuarios que a lo largo de los años hayan logrado ser competitivos, además de haberse podido librar de los ahogos financieros, la situación de los últimos años siguió siendo desfavorable para el conjunto de los habitantes rurales del país, más aún después del retiro del fuerte gasto que el gobierno le asignaba al campo todavía a mediados de los ochenta. Actualmente, a lo más, se amortigua la pobreza de millones de hogares con los apoyos mínimos de Oportunidades y de Procampo.

De ahí que las grandes tendencias sociodemográficas que se desarrollaron en otros lustros continuaron su curso aceleradamente

siguiendo las dinámicas impuestas por la urbanización, así como por la apertura al exterior materializada de manera más clara por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Las demandas del sector urbano mexicano siguieron absorbiendo a la fuerza de trabajo rural excedente (Chávez Galindo, 1999), mientras que, por otra parte, el dinamismo de la economía estadounidense continuó demandando con intensidad una mano de obra barata de baja calificación. El resultado ha sido de un reforzamiento de la expulsión del campo a las ciudades mexicanas, así como un crecimiento de la emigración a los Estados Unidos proveniente, en gran medida, de las zonas rurales, sólo que actualmente están implicadas casi todas las regiones del país, mientras que hace veinte años se restringía el monto anual de los migrantes así como el de sus zonas de origen a sólo ciertas áreas del país (Hernández-León y Zúñiga, 2005; Durand y Massey, 2003; Verduzco Igartúa, 2003).

La visión anterior resume un conjunto de procesos que han estado impactando los modos de vida de los habitantes de las zonas rurales mexicanas y que, como se mencionó, nos ayudarán a comprender el significado de las trayectorias laborales de los miembros de los hogares rurales objeto de esta presentación.

EL CONTEXTO SOCIOECONÓMICO DE LA ZONA DE ESTUDIO

A continuación, se presentarán algunos resultados de investigación a partir de una muestra de 31 localidades menores en los municipios de Tequisquiapan, Ezequiel Montes, San Juan del Río y Cadereyta, en la región central del estado de Querétaro. Casi la totalidad de las localidades poseía menos de 1.500 habitantes en el año 2000 y ninguna excedía los 2.500. Se obtuvo una muestra al azar representativa, estadísticamente hablando, de todos los hogares de esas localidades a principios del año 2002. Se levantaron en total 756 encuestas cuyas respuestas son el ingrediente principal que aquí se ofrece.

La selección de la zona de estudio tuvo que ver con dos circunstancias. La primera, por tratarse de una zona rural muy próxima a centros urbanos que habían experimentado un proceso de industrialización tardío y rápido, cuya dinámica había servido también para impulsar un cierto proceso de desconcentración de la Ciudad de México. Esos centros urbanos son, en primer lugar, la ciudad de Querétaro y, en segundo, la ciudad de San Juan del Río, más cercana a los lugares del estudio. De esa zona en particular, se ha hablado en la literatura urbana y regional como aquella que se ha dinamizado a partir del impulso de polos de desarrollo promovidos parcialmente por los gobiernos estatal y federal (Garza Villarreal, 1980). Uno de los objetivos de este estudio era el de conocer las repercusiones de esos cambios regionales en las trayectorias laborales y de bienestar de los hogares de las localidades menores, las que, por

lo general, son consideradas como más apegadas a las actividades agropecuarias; de ahí que continuando la tendencia que han seguido muchos pueblos, una hipótesis común a estos lugares en México sería que las crisis de la agricultura junto con la escasez de demanda laboral hubieran promovido un proceso amplio de emigración de una buena parte de la población, precisamente, hacia esos nuevos polos de desarrollo: San Juan del Río y la ciudad de Querétaro. Pero sería factible encontrar también importantes flujos temporales de migrantes laborales quienes, por estar en la zona central del país, podrían incluir también como destino a la zona metropolitana de la Ciudad de México. Además, por la ampliación tan clara de los flujos de migración a los EE.UU. a lo largo de todo el país, especialmente durante las últimas décadas, seguramente encontraríamos muestras claras de este fenómeno en las historias laborales de los habitantes de esta pequeña región. Asimismo, por tratarse de una zona rural donde han prevalecido las actividades agropecuarias, encontraríamos sobre todo hogares con varios tipos de campesinados, aunque mayormente inmersos en una situación de proletarianización como ha sido común en el país desde hace ya muchas décadas.

Pero antes de abordar directamente los resultados de la encuesta, convendrá echar primero una mirada a algunos indicadores básicos que ayudarán a ubicar algunos aspectos de la dinámica económica y demográfica que ha tenido lugar en aquella zona del país.

El estado de Querétaro es una entidad que, aunque en la actualidad tiene una ciudad capital de tamaño mediano con cambios socioeconómicos intensos que llevan a pensar en un desarrollo positivo, en el interior presenta algunas poblaciones que apenas son de relativa importancia para sus pequeñas regiones de abasto. En general, el estado en su conjunto sería considerado más bien como pobre si no fuera por la localización estratégica de su capital a la entrada de una amplia planicie (el Bajío), rica en tierras y productos desde los tiempos coloniales.

Por otra parte, San Juan del Río, la segunda ciudad estatal y muy próxima a nuestra zona de estudio, ha podido sacar provecho de su localización a un lado de la carretera federal que conduce a la Ciudad de México, así como por estar a la entrada de una planicie fértil y bien irrigada. Por ese motivo, históricamente se ha destacado como una población de importancia por ser cabeza de una zona agrícola rica. Además, en las últimas décadas, ha participado parcialmente del desarrollo industrial que conjuntamente se había iniciado en la ciudad capital.

En la escala estatal, la ciudad de Querétaro concentra las mayores cifras en población, sectores de actividad económica y valor agregado; San Juan del Río le sigue, es cierto, pero muy lejos, a pesar de mostrarse también como una ciudad dinámica; este es un asunto del que volveremos a hablar más adelante.

A partir de los años setenta, las ciudades de Querétaro y, en menor medida, San Juan del Río comenzaron a crecer con un empuje mayor al del conjunto de las ciudades del país. Se debió, indudablemente, a su localización geográfica junto con la instrumentación de proyectos específicos para impulsar la industria.

Desde ese momento, particularmente la ciudad de Querétaro ha aumentado su población, atrayendo gente del interior del estado como de otros territorios cercanos y de la zona metropolitana de la Ciudad de México. Algo similar ocurrió con San Juan, aunque a una escala mucho menor. Entre 1970 y 2000, la ciudad de Querétaro creció a una tasa del 3,7% anual y San Juan, del 3,5%, cifras muy por encima del conjunto del país así como de otras ciudades mexicanas para esos mismos años. Al año 2000, los municipios conurbados que forman la ciudad de Querétaro contaban con 715.994 habitantes y San Juan del Río con 99.483 (INEGI, 2000b).

Entre 1970 y 2000, el estado pasó a urbanizarse. De tener al 64% de su población en localidades menores a los 2.500 habitantes, en el año 2000 sólo tenía en esa categoría a un 32%; en contrapartida, la mitad de la población queretana vivía ya en localidades de más de 15 mil habitantes (INEGI, 2000b).

En términos productivos, el peso de la actividad agropecuaria bajó fuertemente. De tener una participación del 18% en 1970, pasó a sólo el 3% en el año 2000, de manera parecida al resto del país para ese mismo período. Por otra parte, aunque el estado de Querétaro entró tardíamente al proceso industrial moderno, apenas en los años sesenta, las industrias, especialmente de alimentos, metalmecánica y química, se instalaron con mucho éxito sobre todo en la ciudad capital, pero también con participación en San Juan del Río. Como muestra, podemos observar que el PIB estatal ha ido a contrapelo del nacional, ya que, por ejemplo, entre 1993 y 2003, la tasa media de crecimiento anual fue del 5%, mientras que la del país apenas alcanzó a llegar al 2,7%. El PIB manufacturero estatal, por otra parte, ha sido del 5,8% mientras que el del país fue del 2,8% para ese mismo período (INEGI, Banco de Información Económica, 1993-2003). En términos generales y con las limitaciones del caso, podemos afirmar que en esos años le ha ido mejor a Querétaro que al país.

La región de estudio que comprende parte de los municipios de San Juan del Río, Ezequiel Montes, Cadereyta y todo el entorno rural del municipio de Tequisquiapan posee, en general, una situación de urbanización relativamente alta, ya que San Juan y Tequisquiapan se encuentran entre el 20% de los municipios del país con mejores niveles de urbanización. Sin embargo, Ezequiel Montes pero sobre todo Cadereyta tienen niveles más bien bajos. En este sentido, la región ofrece un cuadro de cierta heterogeneidad, al menos visto desde esta perspectiva general.

En cuanto a la actividad económica, San Juan y Tequisquiapan se encuentran entre el 13% de los municipios del país con la menor proporción de la población ocupada en el sector primario; están entre el 7% de los municipios del país con mayores proporciones de la población ocupada en el sector secundario y entre el 28% de los municipios con más proporción de población ocupada en el terciario (INEGI, 2000a).

Por otro lado, en el conjunto de variables de ocupación, como es la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA), de la población ocupada y, en términos relativos, de la PEA femenina, la región entera sobresale entre el 18% de los municipios del país. Entre 1990 y el año 2000, la tasa de ocupación del país creció apenas un 3,6% anual, mientras que la del estado de Querétaro fue del 5,2% y la de la región de estudio, del 5,0%.

Bajo los indicadores anteriores, la región ofrece una situación excepcional que no es privativa del municipio de San Juan del Río, como podría inferirse, sino que, con algunas variaciones, se observa también en los otros tres municipios (para complementar la visión de la zona a partir de varios indicadores puede consultarse el Anexo 2).

Como se puede observar en los cuadros del anexo referido, las tasas específicas de ocupación por sexo para el conjunto del estado de Querétaro y para la región de estudio (los cuatro municipios) van siguiendo una misma tendencia con variaciones menores. Entre 1970 y el año 2000, las tasas generales de ocupación se incrementaron de casi el 44 al 49% para el estado, y de casi el 44 a casi el 50% para la región. En el caso de la mujeres, las tasas de ocupación pasaron del 14,7% para el conjunto del estado de Querétaro en 1970, al 32,1% en el año 2000. Para la región, subieron del 12,2 al 32,3% en el mismo período. En los datos del anexo, también pueden observarse las variaciones de la población ocupada de acuerdo con los sectores de la actividad económica, con sus diferencias entre el conjunto del estado, la región de estudio y cada uno de los municipios. Los incrementos en la manufactura, el comercio, el transporte y los servicios son una constante del estado, la región como conjunto y cada uno de los municipios de la misma, a la vez que se reflejan las variaciones locales. Por otra parte, como se mencionaba, se observa también la fuerte baja del empleo en la agricultura a lo largo de esos años.

Bajo los indicadores anteriores, es claro que tanto el estado de Querétaro como la región de estudio han mostrado cambios positivos importantes a lo largo de las últimas décadas. Por otra parte, las informaciones previas también guardan coherencia con las informaciones que obtuvimos a través de las entrevistas con informantes clave de la zona. Aparte de lo que se percibe a través de los datos estadísticos, son muchos los cambios reportados por ellos. En primer lugar, en la pe-

queña ciudad de Tequisquiapan y sus alrededores se han desarrollado importantes conjuntos habitacionales y hoteles para los turistas de fin de semana quienes, en su mayoría, proceden de la Ciudad de México; estas son actividades que se ampliaron fuertemente durante las últimas décadas, de ahí que muchos de los nuevos empleos hayan tenido lugar en las actividades de la construcción, los servicios diversos (inmobiliarios, de servicio doméstico, jardinería, etc.), así como en el comercio y el transporte. Asimismo, la empresa de producción de pollo Pilgrim's Pride reestructuró a la empresa antecesora, propiedad de empresarios queretanos, y continuó en la región con una nueva organización y forma productiva, a la vez que con un cierto proceso de expansión que contribuyó, más que a la ampliación del empleo directo, a una cierta demanda de servicios diversos de apoyo veterinario y alimentación, a la vez que de transporte.

Por otra parte, en el proceso de reestructuración agropecuaria que se extendió en la zona, pasaron a privilegiarse los granos forrajeros y la producción de alfalfa, con lo que se redinamizaron las actividades de engorda de ganado y de producción de leche, sobre todo en el municipio vecino de Ezequiel Montes. Asimismo, muchos pequeños talleres de ropa comenzaron a maquilar diferentes tipos de vestimentas, a partir de empresas estadounidenses con casas de enlace en Guadalajara. Estos talleres se localizaron en los pequeños pueblos de la zona.

Al tiempo de la realización del trabajo de campo, era usual que los autobuses de transporte de personal de las empresas mayores de San Juan del Río tuvieran rutas precisas para recoger y dejar a los trabajadores en los pueblos de los cuatro municipios.

CRECIMIENTO Y TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES DE LA ZONA DE ESTUDIO

Entre 1970 y 2000, se produjeron también cambios muy definidos en la distribución territorial de la población. Las transformaciones económicas relacionadas con las variaciones de la agricultura, la industria y los servicios, el proceso de urbanización y el desarrollo de las comunicaciones son factores que empujaron a un profundo reordenamiento territorial de la población.

Al explorar el ritmo de crecimiento según el tamaño de las localidades, se observa que aquellas con menos de 500 habitantes han tenido un crecimiento poblacional bajo, mientras que las que poseen de 501 a 1.500 habitantes han tenido un crecimiento acelerado. Se trata, en buena medida, de trasposos de población de unas localidades a otras dentro de los mismos municipios, a partir de ciertas ventajas relativas de localización por situarse, algunas de ellas, sobre caminos de cierta importancia.

Pero los cambios en la dimensión de las localidades reflejan transformaciones sociales y económicas más profundas: la evolución de los mercados regionales de trabajo, las modificaciones económicas sectoriales y el desarrollo de los medios de transporte son factores determinantes de la distribución territorial de la población y de los procesos que empujaron a una mayor concentración relativa de la misma. Para discriminar algunas de las tendencias, buscamos relacionar el ritmo de crecimiento de la población en las localidades y el ritmo de cambio de la PEA ocupada en el sector primario en los mismos lugares. A continuación, se presenta brevemente un perfil de los cambios más importantes en ese sentido:

- Todas las comunidades de esos cuatro municipios experimentaron un proceso de cambio que combinó la disminución absoluta del empleo en el sector primario y el crecimiento del empleo en la industria, el comercio y los servicios. Las diferencias más importantes entre las localidades de la zona tienen que ver con la intensidad con que se presentaron los cambios. Las localidades donde la disminución del empleo primario ha sido más lenta son las que presentaron menores tasas de crecimiento de la población y las de menor tamaño medio. El mercado de trabajo en estas localidades aún mantuvo fuertes vínculos con el sector primario. Esta relación se ha convertido en una barrera que ha limitado el crecimiento demográfico.
- Las comunidades que han combinado una acelerada disminución del empleo en las actividades primarias y un aumento del empleo en la industria, el comercio y los servicios, por el contrario, son las que presentaron las tasas de crecimiento demográfico más altas y, consecuentemente, un mayor tamaño medio.
- Los cambios en la estructura sectorial del empleo se originaron en dos fenómenos convergentes. El primero estuvo ligado con la crisis económica y social que afectó a la agricultura y la ganadería, cuyas principales manifestaciones fueron la descapitalización, los bajos rendimientos, la ausencia de economías de escala, la escasa rentabilidad y la alta exposición a riesgos. Estos factores forzaron a una disminución notable de la demanda de trabajo de la agricultura y la ganadería, a pesar de los cambios que se introdujeron en el proceso de reestructuración. El segundo fenómeno estuvo relacionado con la expansión de la demanda de trabajo en la industria, los servicios y el comercio en los principales centros urbanos de la región e, incluso, se ha extendido a

localidades de tipo rural o semirrural, principalmente la maquila tradicional de confección de ropa.

Los puntos anteriores nos permiten observar que estamos en presencia de un proceso extendido y sostenido de desruralización del empleo en las localidades que, por su tamaño, serían usualmente definidas como rurales, aunque este proceso no debe de ser confundido con una plena desaparición del campesino, entendida como el ocaso de la economía familiar apoyada en la propiedad de pequeñas unidades productivas, el empleo de fuerza de trabajo familiar y la producción para el autoabasto. Lo que reflejan estas tendencias en la escala regional es una aguda disminución del empleo agrícola al lado de un proceso de reestructuración de la economía campesina que ha implicado una mayor tasa de empleo fuera de la unidad campesina familiar y una contracción del trabajo en los predios familiares (Muñoz, 2003).

RESULTADOS GENERALES DE LA ENCUESTA LOS HOGARES

A continuación se presentarán, primero, algunas de las características generales de los hogares de la muestra junto con sus referentes nacional y estatal ya que, cuando ello es posible, permite comparar la información obtenida en las comunidades con los perfiles semejantes en los contextos más amplios. Asimismo, tendremos en cuenta las informaciones presentadas anteriormente sobre los acontecimientos económicos que tuvieron lugar en el país, especialmente durante el último cuarto de siglo, así como los datos más específicos para la zona de estudio.

En los hogares seleccionados, el 77% es de jefatura masculina y el 23% de jefatura femenina. En el país, estos mismos valores son del 79 y del 21% respectivamente, de acuerdo con los datos censales del año 2000 (INEGI, 2000b).

De los hogares de la muestra, el 79% es de tipo “nuclear” y el 21% de tipo extenso. Estos valores, tanto para el estado de Querétaro como para la región, son del 73 y el 23%; para el país son del 67 y el 31%, respectivamente. Bajo la perspectiva del tipo de los hogares, la región se muestra en un proceso de transición más intenso que para el país como conjunto, pues se debe considerar que la muestra corresponde a comunidades pequeñas localizadas en un entorno rural.

Los hogares con 5 miembros y más son el 75% para la muestra, mientras que para el país son el 59%, y para el estado de Querétaro, el 63%. Bajo esta perspectiva, la muestra tiene hogares más grandes que en el contexto amplio del país, probablemente, por tratarse de un entorno muy definido por los acontecimientos de los últimos años que han facilitado la permanencia de los más jóvenes por más tiempo, así como

la aceptación a otros parientes distintos de los miembros inmediatos del grupo nuclear.

Los hogares de la muestra se integran de la siguiente manera.

Cuadro 1

Integrantes de los hogares de la muestra según la relación de parentesco

Miembros	Parentesco
756	Jefes/as
653	Cónyuges
3.111	Hijos
44	Hermanos
62	Padres o madres
292	Otros parientes
34	Sin parentesco
4.952	Total de miembros

Hay 6,5 miembros por hogar, de los cuales 4,1 miembros son hijos, y 0,5 son miembros emparentados con el jefe pero no hijos.

En los hogares, el 50,2% son hombres y el 49,8% son mujeres.

El 21% está jefaturado por mujeres, de manera semejante a lo que sucede en el resto del país.

La mayor parte de los jefes de los hogares son jóvenes adultos y adultos de 30 a 49 años de edad (57%), aunque aproximadamente una tercera parte son adultos maduros (29,6%). La edad promedio de los jefes es de 37,3 años (pueden consultarse algunos cuadros con informaciones específicas en el Anexo 1).

El 38% de los hogares se encuentra en la etapa inicial del ciclo familiar, es decir que todos los hijos son menores de 16 años. En el lado contrario, el 23% se encuentra en la etapa avanzada del ciclo (hijos mayores de 16 años). En 45 hogares (6%) no hay hijos. Son mayores los hogares constituidos con dependientes, aunque en casi una cuarta parte los hijos tienen más de 16 años.

ESCOLARIDAD

Desde el punto de vista educativo, la muestra es muy homogénea entre los jefes de los hogares, ya sean hombres o mujeres. Entre los jefes hombres, sólo un 33% terminó la primaria, pero hasta el 50% tiene muy baja escolaridad, pues o no fueron a la escuela o cursaron apenas algunos años; su escolaridad promedio es de apenas 4,2 años. En el caso de las mujeres que son jefas del hogar, su escolaridad es todavía un poco menor, con un promedio de 4,0 años. Además, un grupo mayor que el de los hombres (el 53%) o no fue a la escuela o apenas asistió por unos

cuantos años (cuadros 2, 3 y 4 en el Anexo 1). Estos datos aparecen muy bajos al compararlos no sólo con los del país, sino con los del estado de Querétaro. En el primer caso, la escolaridad promedio de los hombres es de 7,6 años y la de las mujeres de 7,1; para Querétaro es de 7,8 y 7,1 respectivamente (INEGI, 2000b).

Para todos los integrantes de la muestra, es decir, para todos los miembros de los hogares, el promedio de años de escolaridad es de 5,7, cifra que, aunque es mayor que la de los jefes solos, es todavía menor que la de las medias nacional y estatal mencionadas. En este último grupo, el 70% tiene primaria completa o menos, situación que nos permite ver el rezago educativo que todavía existe a pesar de incluir a los más jóvenes.

Es claro, por tanto, que aunque la escolaridad ha ido aumentando al poder integrar a los más jóvenes, los niveles son todavía muy bajos en estos pequeños pueblos de la región. Contrasta, además, con el hecho de ser una región de transición donde, como se verá, estos pequeños pueblos tienen ya una estructura ocupacional relativamente heterogénea.

Es cierto que, en una visión retrospectiva, al comparar a los diversos grupos de edad, encontramos que, mientras entre los jefes de hogar jóvenes (de 21 a 39 años) el 47% cursó la primaria completa y un 23% finalizó también la secundaria, entre los jefes de 40 a 59 años de edad, las cifras son del 26 y del 5%, respectivamente. El contraste es mayor entre los de 60 años y más, ya que en ese grupo sólo el 11% completó la primaria y ninguno concluyó la secundaria.

COMPARACIÓN ENTRE ESTA GENERACIÓN DE JEFES Y LA PREVIA

Sin embargo, las diferencias son más amplias cuando comparamos a los jefes de los hogares de esta generación con la de sus padres. En ese caso, el 70% de los padres de los jefes de los hogares (es decir, la generación previa) no estudió y sólo el 17% pasó del tercer año de primaria, situación que nos deja ver que la zona se encontraba muy rezagada en términos escolares desde hacía muchos años, a pesar de no ser una región aislada ni alejada de los centros de comunicación mayores.

Pero insistimos una vez más en que no debemos de olvidar que estamos ante una muestra de hogares de pueblos muy pequeños donde, además, sabemos por las entrevistas que la instalación de las escuelas en los pueblos fue relativamente tardía en comparación con otras zonas.

OCUPACIÓN

De los jefes de los hogares, el 97% tiene trabajo de tipo manual (albañiles, jardineros, obreros, trabajos en la agricultura, trabajos domésticos de limpieza, trabajos de artesanías, etcétera). Este dato reafirma el carácter proletario de las comunidades y nos aporta un rasgo muy claro de las mismas. Se trata de los pequeños pueblos que han albergado

mayormente a los integrantes de la clase trabajadora rural. Por ello, en el mismo sentido de la insistencia del párrafo previo, hay que recordar que en la muestra no se incluyeron las cabeceras municipales, por lo que los cambios observados en las trayectorias laborales no pueden reflejar aquellos otros aspectos de la dinámica socioeconómica regional que seguramente sí se revelan en el caso de las pequeñas ciudades de la zona.

La mitad de los jefes de los hogares trabaja en sus mismas comunidades y la otra mitad, en alguna otra localidad de la zona. Algo muy similar sucede entre los miembros de la siguiente generación, es decir, de sus hijos. En este sentido, la región se distingue de otras áreas rurales del país por la relativa integración ocupacional que existe en ese territorio que, por sus características orográficas (planicies) y de excelente comunicación, ha facilitado que las personas puedan desplazarse a sus trabajos sin tener que trasladar sus domicilios. Este es un dato que merece ser resaltado, ya que no se trata sólo de que haya habido mayor oferta y diversidad del empleo en la región, sino que, por la facilidad que permite la geografía junto con las comunicaciones actuales, ha sido posible que una mitad de los entrevistados pueda ir y venir a su trabajo diariamente, mientras que la otra mitad ni siquiera tenga que trasladarse a otra localidad para emplearse.

Sin embargo, por lo que se conoció a través de otro tipo de entrevistas directas, la zona fue en otros años expulsora de mano de obra, situación que también se puede constatar al considerar en la encuesta los datos de las historias laborales de las personas de más edad.

Anteriormente, la gente se trasladaba por temporadas, principalmente a la Ciudad de México, para trabajar. También hubo participación de un número importante de personas de las generaciones anteriores en la migración laboral a los EE.UU.

Actualmente, de los jefes de los hogares, sólo el 3% trabaja en la Ciudad de México o en los EE.UU.; en cambio, de sus hijos en edad de trabajar, el 9% se encuentra actualmente en este país. En términos relativos, si observamos el fenómeno laboral migratorio en una visión longitudinal, seguramente este ha descendido a partir de la existencia de una mayor oferta laboral en la región misma, aunque desde hace algunos años se perciba un cierto aumento, sobre todo en las migraciones a los EE.UU., que últimamente han estado afectando a los más jóvenes. Sin embargo, comparativamente con el resto de México, la migración actual a los EE.UU. es baja en las comunidades de la muestra.

La región es, en el presente, un lugar con arraigo de sus pobladores probablemente debido a los muchos cambios que han ocurrido en la región y que han promovido el empleo en la región misma.

CAMBIOS LABORALES

Para conocer la dinámica laboral, se ofrecerán algunos datos sobre las trayectorias de los jefes de los hogares a partir de informaciones sobre lo que acontecía en diversos momentos de sus vidas. Esto se hará de manera resumida para facilitar la exposición.

Cuando los jefes de los hogares tenían entre 5 y 12 años, el 68% colaboraba en las labores de la familia: el 53% en la agricultura, el 5% en otro tipo de actividad, el 10% en las tareas domésticas. Sólo el 13% trabajaba por salario.

La situación anterior se debía a que el 64% de los padres de los jefes de los hogares tenía un trabajo ligado a la agricultura, situación que contrasta con el presente y nos permite evaluar el alcance de las transformaciones de la estructura económica regional entre apenas una generación y la siguiente. Además, los datos del párrafo previo nos indican que una proporción importante de los actuales jefes de los hogares participó durante su infancia de los trabajos agrícolas de sus padres, sólo que, luego, muchos de ellos cambiaron de sector de actividad.

Al momento de la encuesta, apenas una quinta parte de los jefes de los hogares cultivaba la tierra, la mayoría en terrenos más bien pequeños, de 10 hectáreas o menos, como ejidatario, propietario o rentista; sólo unos cuantos tenían o usufructuaban un poco más de tierra (Cuadro 5 en el Anexo 1). Estos datos nos dan una clara idea sobre la profundidad de los cambios de esa pequeña región, pues, durante su infancia, más de la mitad de los jefes de los hogares colaboró en las labores agrícolas de sus padres, mientras que ahora son relativamente pocos quienes trabajan la tierra. Por otra parte, no sólo hay poco acceso a tierras de cultivo, sino que aquellos que tienen esa posibilidad acceden a terrenos muy pequeños que difícilmente podrían aportarles ingresos suficientes para subsistir.

Por otro lado, los cambios ocupacionales se aprecian también muy claramente al comparar las ocupaciones de los jefes de los hogares en los distintos grupos de edad. Ello nos permite observar el alcance de los cambios a través del tiempo. Tenemos así, por ejemplo, que mientras la mayor parte de los jefes de 60 y más años trabaja actualmente en el campo y unos pocos en la construcción, son muchos más los jefes de 40 a 59 años que trabajan en la construcción, y menos los de ese grupo de edad que trabajan en las actividades agrícolas. Además, los jefes de hogar de 21 a 39 años ya casi no trabajan en el campo y la mayor parte de ellos tiene ocupaciones novedosas para la región, como ser obreros o trabajar en oficios diversos o en actividades de los servicios. Estas diferencias nos ofrecen otra dimensión del alcance de los cambios regionales, como se observa en las siguientes informaciones.

Cuadro 2

Ocupación de los jefes hombres de los hogares según grupos de edad (en %)

	De 60 años y más	De 40 a 59 años	De 21 a 39 años
Campo	40,0	27,8	11,5
Construcción	8,5	27,0	29,0
Comercio	6,8	5,5	3,3
Obrero	0,8	4,6	12,8
Servicios	5,0	14,3	17,4
Otras principales	19,5	13,4	12,5
Total	80,6	92,6	86,5
Total absoluto = 547	118	328	101

Los datos anteriores se refieren a las diferencias entre los mismos jefes de los hogares hombres a partir de tres grupos de edad. Observamos cómo la dedicación al campo (como usufructuario, propietario, rentista o asalariado) baja desde el 40 al 11,5% pero, como veremos enseguida, la situación se percibe todavía mucho más cambiante al considerar el perfil ocupacional de los miembros que trabajan en la generación de los hijos e hijas de los actuales jefes de los hogares.

En esa generación, el perfil es el siguiente.

Cuadro 3

Principales ocupaciones de los hijos/hijas en (%)

Obreros	21,3
Construcción	17,3
Campo (jornal)	14,3
Empleados, secretarías, choferes y profesionistas	17,0
Servicios (diversos)	30,1
Total	100

En la generación de los hijos, no sólo hay una mayor proporción de obreros, sino que los ocupados en servicios diversos constituyen una cierta mayoría. Además, aparecen ya los empleados, los profesionistas, las secretarías y los choferes, es decir, aquellos que tienen un trabajo no manual y de cierta calificación.

Lo expuesto nos permite observar que los cambios laborales han sido efectivamente muy amplios, sobre todo entre las generaciones. Sin

embargo, no debemos obviar que todavía se aprecian con relativa importancia, entre los hijos, el trabajo en el jornal en el campo y los trabajos en la construcción, ya que ambas proporciones suman casi una tercera parte (31,6%); en este sentido, los datos reafirman que muchos de estos hijos mantienen todavía exactamente el mismo tipo de empleo que sus padres.

De todas formas, es muy claro que los cambios han sido muy extensos. En otras zonas del país, se han observado transformaciones semejantes, aunque en períodos previos y generalmente unidos a dinámicas migratorias de llegada a zonas urbanas. En cambio, en esta región parece que, al menos en estos pequeños pueblos, no se han dado flujos importantes de movilizaciones laborales temporales que nos podrían proyectar otros perfiles en las trayectorias ocupacionales, como ha sucedido en muchos de los entornos rurales del país, donde ha sido frecuente que sus residentes deban trabajar en las ciudades cercanas a sus zonas, ya se trate de la Ciudad de México, Guadalajara o Monterrey. En esta zona, los pobladores han estado cambiando laboralmente a pesar de encontrarse residiendo en las pequeñas comunidades de no más de 2.500 habitantes en un contexto rural. Esta es una peculiaridad que debe ser resaltada, pues refleja los procesos de una dinámica particular que se encuentra enmarcada en un conjunto de circunstancias que también se relacionan con las características de un territorio, ya que, seguramente, no habría ocurrido algo similar si se tratara, por ejemplo, de una región montañosa donde, por ciertas particularidades, se hubiera podido dar una situación de nuevas ofertas laborales como ha sucedido aquí.

INGRESOS DE LOS JEFES DE LOS HOGARES

Como complemento de la visión anterior sobre el empleo, pasemos ahora a examinar la situación de los ingresos monetarios principales.

Cuadro 4
Ingresos semanales del jefe/a de los hogares (en %)

Menos de \$ 400	27
De \$ 401 a \$ 799	42
De \$ 800 a \$ 999	14
\$ 1.000 y más	16

Nota: Total absoluto = 700.

Comparativamente con el resto del país, los jefes de los hogares de la muestra tienen ingresos promedio menores, juzgando sólo por el ingreso del jefe, ya que en el país, el 35% de la población ocupada gana tres salarios mínimos o más, mientras que sólo el 16 % de los jefes de los hogares recibe cantidades similares. Sin embargo, consideremos nuevamente que las comunidades de la muestra son en su mayor parte pequeñas y más directamente conectadas a un entorno rural, mientras que los datos nacionales se encuentran influenciados por el perfil urbano del país.

Pero de acuerdo con los niveles de pobreza establecidos por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (2002), en México, el 75% de los hogares de la muestra se encontraría en los niveles de pobreza: el 54% en el nivel de mayor intensidad y el 21% en los niveles menos intensos. Sólo el 25% no sería considerado pobre¹.

Aunque en los hogares trabajan en promedio 1,8 miembros además del jefe, no todos colaboran con parte de sus ingresos en los gastos de los hogares. En estos, hay en total 1.347 personas que, aunque trabajan, no aportan ingresos a los hogares. Solamente 731 personas, o el equivalente del 54% de quienes trabajan, aportan ingresos. De estas, el 21% son cónyuges y el 70% son hijos o hijas. De estos últimos, son 327 hijos y 230 hijas.

De los hijos que aportan ingresos al hogar, el 37% tiene entre 16 y 20 años de edad y el 38% entre 21 y 29 años.

Las aportaciones van desde los \$ 2 a los \$ 3 mil semanales. El 76% de los hijos e hijas que aportan lo hace con cantidades menores a los \$ 200 por semana; en cambio, el 72% de los cónyuges aporta cantidades mayores a los \$ 205 por semana. En ese sentido, y como sería de esperarse, en general hay más apoyo económico de los cónyuges que de los hijos.

Sin embargo, debemos considerar que los datos sobre los ingresos no pueden ser completos ni exactos, ya que ese no era el objetivo principal de la encuesta; de todas formas, son informaciones con la suficiente solidez como para poder aportar una imagen clara del conjunto de las diferencias que existen entre los hogares.

Al analizar las diferencias entre ocupación e ingresos, aparece muy claro que los hogares se distinguen más por aspectos relacionados con la edad de sus integrantes, comenzando por la de los jefes mismos del hogar, que por variables de otra índole, como podría ser la escolaridad.

1 El nivel 1, necesario para adquirir la Canasta Básica de Alimentos, determina en el sector rural la cantidad de \$ 15,43 diarios por persona para tal fin. En el nivel 2, para satisfacer necesidades de alimentación, salud, vestido, vivienda, transporte y educación, el monto es de \$ 18,90 por persona. En el nivel 3, para cubrir los requerimientos anteriores más los otros bienes y servicios "indispensables", la cantidad es de \$ 28,10 por persona por día.

dad o las posibilidades de acceso a las tierras de cultivo. En este sentido, debemos tener en cuenta que la mayor parte de los habitantes ha seguido trayectorias de vida muy semejantes entre sí y que ello les ha conferido una relativa igualdad, al menos en los pequeños poblados de la zona.

Casi todos los padres de los jefes de los hogares, es decir, los pertenecientes a la generación anterior, trabajaban en actividades relacionadas con el campo. Lo mismo sucedió con los actuales jefes de los hogares cuando, siendo niños, debieron trabajar o ayudar en sus casas. Se ha tratado de historias muy parejas y muy semejantes entre sí.

Ciertamente, quienes son hijos de ejidatarios y quienes, a su vez, han recibido las tierras para continuar con esas labores tienden a diferenciarse un poco del resto. Como tendencia, se distinguen ahora por tener menor ingreso que los demás pero, sobre todo, por ser un grupo con mayor proporción de adultos maduros y pocos jóvenes.

Como se observaba anteriormente, a mayor edad existen más personas en los trabajos del campo quienes, además, poseen menor escolaridad y menores ingresos. Esta es una característica recurrente en el análisis de los datos.

Para finalizar, veamos ahora cómo los rangos de ingreso llevan también alguna concordancia con los grupos de edad.

Cuadro 5
Ingresos según grupo de edad del jefe de hogar (%)

Grupo de edad	Ingresos semanales de hasta \$ 590	Ingresos semanales de hasta \$ 999	Ingresos semanales de más de \$ 1.000
60 años y más	82	11	7
40 a 59 años	50	37	13
21 a 39 años *	42	32	16

* En el grupo de 21 a 39 años no se tuvo respuesta en el 10%.

Puede observarse que, en términos relativos, se da una cierta asociación (no estadística) entre la edad y los ingresos y que, también en términos relativos, a mayor juventud hay una cierta mayor proporción con mejores ingresos. Es notoriamente clara la diferencia entre los mayores de 60 años y los jóvenes de 21 a 39 años, pero también se reflejan ciertas diferencias, aunque menores, entre este grupo de edad y el intermedio de 40 a 59 años.

En general, las ocupaciones que tienden a tener ingresos más bajos son las actividades agrícolas, las artesanías, el servicio doméstico y el comercio. Las ocupaciones que, en la región, suelen gozar de mejores ingresos son los oficios, las actividades de la construcción y los servicios

diversos. La ocupación que empuja los ingresos hacia el medio en la región es la de obrero.

INTERRELACIÓN ENTRE EDAD, OCUPACIÓN E INGRESOS

Las observaciones anteriores son importantes sobre todo si consideramos que los jefes de los hogares de la muestra ofrecen un perfil contundente como trabajadores manuales. Esta es la característica que prevalece a lo largo de las trayectorias laborales, a pesar de los cambios que han tenido lugar en la región. Además, si seguimos sus historias laborales, debemos considerar que casi todos ellos proceden de hogares donde el padre se dedicaba al campo. Hemos observado también que, en su mayoría, los jefes de los hogares encuestados proceden de hogares cuyos jefes tenían niveles de escolaridad nulos o muy bajos. Asimismo, hemos visto que las diferencias de edad son el punto que establecen algunas desigualdades más claras, pues implican también mejoras en la escolaridad y acceso a trabajos más variados. En un buen sentido, podemos expresar que a mayor juventud hay una ocupación distinta e ingresos mejores.

LAS MIGRACIONES LABORALES

Recordemos que, en general en México, ha sido común que quienes viven en las zonas rurales hayan estado conectados, de alguna manera, con experiencias migratorias, ya sea porque los jefes de los hogares, como protagonistas ellos mismos, deban salir de sus localidades o regiones para trabajar en otros lugares durante la semana, o bien porque realicen salidas frecuentes, aunque temporales, a veces con estancias muy largas como sucede ahora con quienes se marchan a trabajar a los EE.UU.; o también porque si, por diversas razones, ellos mismos no lo hacen, sus hijos e hijas deban hacerlo en cualquiera de las formas más usuales mencionadas antes. Por ello, a continuación, se ofrecen algunas informaciones que nos permiten formarnos una idea no sólo acerca de la extensión del fenómeno en los hogares, sino de la probable intensidad del mismo a partir de la recurrencia a la migración.

Dadas las características del país, así como las regionales, por la cercanía con la ciudad de Querétaro y Ciudad de México, considerábamos que habría una gran presencia de migraciones hacia esos dos lugares y, como es frecuente ahora en otras zonas del centro, también a los EE.UU. Esto es algo que también comentaban a veces algunos informantes clave de la región antes de la aplicación del cuestionario. Por ello y como se afirmaba más arriba, fue necesario prever que ese instrumento pudiera captar adecuadamente los diversos aspectos de los movimientos migratorios que podrían estar ocurriendo en los pueblos encuestados.

De todos los miembros de los hogares de 16 años y más (3.348), sólo 431 personas (13%) han ido *una vez* a trabajar a los EE.UU. durante más de un mes, y apenas el 5,2% ha hecho ese viaje dos veces. Esta información nos deja ver que, comparativamente con otras zonas de México, las migraciones hacia ese país son de baja intensidad, aun si consideramos las migraciones de los hijos mencionadas más arriba.

En cuanto a las migraciones laborales hacia las ciudades de México y Querétaro, la encuesta revela que, de los mayores de 16 años, sólo el 5,7% ha trabajado en el Distrito Federal por más de un mes en dos ocasiones, situación que también deja ver como de baja incidencia a ese tipo de movilizaciones laborales. Por lo que respecta a las movilizaciones laborales por un mes o más a la ciudad de Querétaro, apenas el 9% de los jefes de los hogares y muy pocos de los miembros de los hogares que no son jefes de los mismos han ido al menos una vez.

Como se aprecia en estas informaciones, las migraciones, tanto a la Ciudad de México como a algún otro lugar, también han tenido baja presencia en los hogares; sobre todo, es más baja aún la recurrencia. Pero tampoco hay que olvidar que el cuestionario no podía captar a quienes, siendo oriundos de la zona, viven ahora en otros lugares del país, ya sea la Ciudad de México o la de Querétaro. Si hubo o no migraciones definitivas a esos lugares no lo podemos saber con exactitud y sólo tenemos referencias indirectas a partir de informantes clave y de comentarios sueltos de algunos encuestados que nos refirieron tener parientes viviendo en esas ciudades, por lo que sólo podríamos decir que hay indicios de que hubo cierta emigración de la zona, aunque creemos que no ha sido de importancia.

Sin embargo, como se expresaba al inicio de la investigación, pensábamos que los distintos tipos de migraciones laborales (a los EE.UU. y a la Ciudad de México, principalmente) tendrían una presencia mucho mayor entre los pobladores de la región; los datos ahora no parecen sustentar esas impresiones.

¿PROBLEMAS PARA CONSEGUIR TRABAJO ALGUNAVEZ?

Sí, el 44%. ¿En qué año o años? Casi su totalidad (37%) mencionó 1994 y 1995. Es claramente una cifra alta, sobre todo para un período tan corto y definido. Aquí sí influyó la crisis de esos años, como había aparecido en las entrevistas previas realizadas en varias de las comunidades.

Manifiestan haber tenido este problema en ese período, sobre todo los jefes de los hogares que trabajan en la construcción, situación que parece guardar lógica con lo que sabemos que sucedió, ya que el tipo de crisis de esos años golpeó fuertemente, no sólo a quienes tenían préstamos hipotecarios, sino que las características de la misma impidieron que hubiera financiamiento en la construcción y el desarrollo

inmobiliario, que son actividades importantes en la región debido a la existencia de fraccionamientos urbanos para casas de descanso de fin de semana, particularmente en la pequeña ciudad de Tequisquiapan. Era lógico, por tanto, que quienes construían las casas vieran mermada la demanda y se encontraran repentinamente sin trabajo. Recordemos también que, para el conjunto del país, el PIB global cayó en 1995 al -6,2% con respecto al año previo, pero el PIB referido a la construcción se fue hasta el -23,5% con relación al año anterior.

CONCLUSIONES

Quisiera iniciar esta sección final del trabajo insistiendo una vez más en la cualidad y limitación del mismo al estar circunscripto no sólo a una región específica, sino a las informaciones de sus habitantes rurales. En primer lugar, llama la atención que, a diferencia de otras zonas también rurales, sus habitantes hayan podido cambiar de las actividades agrícolas de sus padres a otras, primero en la construcción y luego a varias más, unas conectadas con la manufactura y otras con servicios diversos, sin tener que abandonar su residencia habitual en los pequeños pueblos de la zona. A pesar de que no contamos con datos comparativos similares para otros contextos, las pocas informaciones que existen sugieren que, por lo general, los habitantes rurales deben insertarse en los circuitos de trabajo orientados a los EE.UU. o bien a otros nacionales conectados con las grandes ciudades del país. Esto, por lo general, se realiza bajo la modalidad de los viajes semanales de ida y vuelta entre campo y ciudad o a partir de largas estadías que mantienen al jefe del hogar o a varios de sus miembros separados entre sí por períodos muy amplios, incluso durante varios años. Otra variante frecuente ha sido la de la emigración definitiva de familias completas. En este sentido, la dinámica laboral de la zona de estudio parece haber favorecido un relativo mayor arraigo de sus habitantes, no obstante que sus bajos ingresos no parecerían ser un estímulo suficiente, al menos desde el punto de vista estrictamente económico. Sin embargo, los resultados de investigación que aquí se ofrecen nos ayudan a reflexionar sobre los alcances que un cierto tipo de desarrollo ha tenido en la conformación de un mercado laboral que ha logrado mantenerse en la zona a pesar de la mediocridad de los logros.

En el sentido del párrafo anterior, vale la pena tratar de evaluar, aunque sea muy someramente, los alcances de esos cambios económicos que tuvieron lugar en las ciudades de Querétaro y de San Juan del Río. Anteriormente, se mencionaba que los municipios de la zona de estudio sobresalían entre aquellos del país con mayor población relativa en las actividades de manufactura y de servicios, pero, ¿qué significa esto en el contexto queretano y del país? En primer lugar, se debe mencionar que el PIB de Querétaro es muy pequeño, el 1,7% del nacional, mientras, por

ejemplo, el de Guanajuato, estado vecino con varias ciudades medianas y una grande, es del 3,5%, es decir, el doble; sin embargo, se trata de dos entidades con grandes diferencias en población. Mientras Querétaro sólo tiene 1.404.306 habitantes, en el estado de Guanajuato habitan 4.663.032 personas (INEGI, 2000b). Por ello, si consideramos el PIB por habitante, la situación favorece al estado de Querétaro, ya que ahí es de \$ 18.883 por habitante, mientras en el estado de Guanajuato llega a \$ 12.160, de acuerdo con las cifras del año 2003. Por otra parte, en Jalisco, donde habitan más de 6 millones de habitantes, el PIB por persona es de \$ 15.130, todavía un poco inferior al queretano (cifras del INEGI para 2000 y 2003). En este sentido, diríamos que, comparativamente con otros estados del país, Querétaro sobresale un poco más del resto pero, ¿qué importancia económica tienen San Juan del Río y los municipios de la zona de estudio frente a la zona conurbada de la ciudad de Querétaro? En las actividades de servicios, que es una de las principales, los cuatro municipios llegan a la cuarta parte del valor total de la entidad (27%). En la actividad manufacturera y comercial, por otra parte, la capital estatal representa el 81% del valor total, mientras los cuatro municipios de la zona de estudio apenas alcanzan el 16%. En realidad, en la entidad queretana, la concentración de las actividades económicas no agrícolas tiene lugar en su capital y es poco, relativamente hablando, lo que pasa fuera de allí.

Las cifras anteriores pueden darnos una cierta idea sobre los limitados alcances del valor económico de dos de las actividades importantes de la zona de estudio frente a la dinámica de la ciudad capital, así como lo que podrían significar en comparación con otras entidades del país que han mostrado ciertos avances. Por ello, podríamos afirmar que las nuevas ofertas de trabajo que han podido ser satisfechas con la fuerza de trabajo de las comunidades de la zona son el reflejo de un dinamismo económico modesto que ha tenido lugar alrededor de las pequeñas ciudades secundarias, principalmente de San Juan del Río y Tequisquiapan.

Ha quedado claro, por otra parte, que los cambios se han dado a pesar de los relativos bajos niveles escolares de los lugareños pueblerinos aunque, en buena medida, es por ello mismo que casi todos los jefes de los hogares continúan realizando trabajos manuales a pesar de los cambios en las actividades laborales. Por otro lado, es cierto que se perciben ya trasposos laborales relativamente importantes de las actividades manuales a las no manuales entre los hijos de los entrevistados, es decir, entre los integrantes de la siguiente generación aunque, como observamos también, una tercera parte de ellos conserva todavía las mismas ocupaciones que sus padres.

En suma, esta sería la visión sobre la dinámica laboral del proletariado rural de la zona de estudio. Se trata, como se mencionaba antes, de una trayectoria modesta que ha ocurrido en el marco temporal de un

país azotado por crisis económicas diversas y continuas, pero también en un contexto territorial que, con limitaciones, se ha visto favorecido por ciertos procesos económicos que permitieron la ampliación de la oferta laboral no agrícola en un territorio donde, en otros años, se había experimentado un gran impulso agropecuario. Sin embargo, aquella relativa bonanza agropecuaria que significó una también relativa estabilidad laboral y productiva fue, a pesar de todo, muy limitada para los habitantes rurales, no sólo porque sus ingresos eran muy bajos, sino porque los raquíticos servicios educativos y sanitarios se habían volcado a las zonas urbanas dejando desprotegidas las rurales. Finalmente, el resultado ha sido el observado ahora entre la población rural encuestada: han quedado con un rezago educativo de más de tres años en relación con la media nacional.

Sin embargo, en una visión optimista hacia el futuro, quizás en la medida en que el actual retraso educativo logre llegar a superarse, probablemente ayudará a que los nietos de los actuales jefes de hogar puedan conseguir trabajos mejor remunerados en la región misma. Esta posibilidad quizá no será remota, sobre todo porque se vislumbra un rápido proceso de conurbación entre la ciudad de Querétaro y la de San Juan del Río a partir de una mayor expansión de las industrias, así como por la construcción del aeropuerto internacional de Querétaro en los municipios intermedios entre la zona de estudio y la capital. Esos procesos, indudablemente, ampliarán más la oferta laboral regional que podrá favorecer a la clase trabajadora rural, sobre todo si, para ese futuro no lejano, habrán llegado al acceso de mejores niveles de escolaridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Appendini, Kirsten; Bartra, Armando y Carton de Grammont, Hubert 1995 *El impacto social de las políticas de ajuste en el campo mexicano* (México DF: Plaza y Valdés/Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales).
- Balán, Jorge; Browning, Harley y Jelín, Elizabeth 1973 *Men in a developing society: geographic and social mobility in Monterrey, Mexico* (Austin: Institute of Latin American Studies, University of Texas).
- Chávez Galindo, Ana María 1999 *La nueva dinámica de la migración interna en México de 1970 a 1990* (Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México/CRIM).
- Comité Técnico para la Medición de la Pobreza 2002 *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar* (México DF: SEDESOL).

- De Oliveira, Orlandina; Muñoz, Humberto y Stern, Claudio 1977 *Migración y desigualdad social en la Ciudad de México* (México DF: El Colegio de México).
- Durand, Jorge y Massey, Douglas S. 2003 *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI* (Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas).
- Garza Villarreal, Gustavo 1980 *Industrialización de las principales ciudades de México: hacia una estrategia espacio-sectorial de descentralización industrial* (México DF: El Colegio de México).
- Hernández-León, Rubén y Zúñiga, Víctor (eds.) 2005 *New destinations: Mexican immigration in the United States* (Nueva York: Russell Sage Foundation).
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 1970 *Censo de población y vivienda* (México DF). En <inegi.gob.mx>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 1980 *Censo de población y vivienda* (México DF). En <inegi.gob.mx>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 1990 *Censo de población y vivienda* (México DF). En <inegi.gob.mx>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 1993-2003 *Banco de Información Económica* (México DF). En <www.inegi.gob.mx>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 2000a *Regiones socioeconómicas* (México DF). En <www.inegi.gob.mx>.
- INEGI-Instituto Nacional de Estadísticas Geografía e Informática 2000b *Censo de población y vivienda* (México DF). En <inegi.gob.mx>.
- Muñoz, Christian 2003 “Construcción de capital social en comunidades campesinas: visión del contexto regional” en *Cuadernos de Investigación del CES* (México DF: El Colegio de México).
- Verduzco Igartúa, Gustavo 1992 *Una ciudad agrícola: Zamora* (México DF: El Colegio de México/El Colegio de Michoacán).
- Verduzco Igartúa, Gustavo 2003 “La geografía del espacio rural y las migraciones a Estados Unidos” en Negrete, Salas; Levi, María Eugenia Silvana y Page, John (coords.) *Entre fenómenos físicos y humanos* (México DF: El Colegio de México).

ANEXO 1

Cuadro 1

Edad de los jefes de hogar (hombres y mujeres)

Edad de los jefes	Abs.	%
16 a 20	6	0,8
21 a 29	95	12,6
30 a 39	209	27,6
40 a 49	222	29,4
50 a 59	106	14,0
60 y más	118	15,6
Total	756	100

Cuadro 2

Escolaridad de los jefes hombres

Escolaridad de los jefes hombres	Abs.	%
Sin escolaridad	129	22,2
Primaria incompleta	161	27,8
Primaria completa	189	32,6
De 7 a 9 años	81	14,0
Más de 10 años	20	3,4
Total	580	100

Cuadro 3

Escolaridad de las jefas mujeres

Escolaridad de las jefas mujeres	Abs.	%
Sin escolaridad	47	26,7
Primaria incompleta	47	26,7
Primaria completa	58	33,0
De 7 a 9 años	19	10,8
Más de 10 años	5	2,8
Total	176	100

Cuadro 4

Escolaridad de todos los integrantes de la muestra

Escolaridad	Abs.	%
Sin escolaridad	952	19,2
Primaria incompleta	1.108	22,4
Primaria completa	1.423	28,7
de 7 a 9 años	1.125	22,7
Más de 10 años	319	6,4
Total	4.927	99,4
No aplica	25	0,6
Total	4.952	100

Cuadro 5

Acceso a tierras de cultivo por parte del jefe (en %)

Sin acceso	79,0
Hasta 3 ha	6,8
De 3,5 a 5 ha	6,1
De 6 a 10 ha	7,1
De 11 a 15	0,8
16 y más ha	0,2
Total absoluto = 756	100

ANEXO 2*

Cuadro 1

Estado de Querétaro. Evolución de la población total, la población económicamente activa y la población ocupada por sexo, 1970, 1990 y 2000

Querétaro	1970	1990	2000	TCMA 1970-1990	TCMA 1990-2000
Población	485.523	1.051.235	1.404.306	3,9	2,9
Hombres	243.193	516.168	680.966	3,8	2,8
Mujeres	242.330	535.067	723.340	4,0	3,1
Pob. 12 años y +	289.815	692.601	982.878	4,4	3,6
Hombres	143.798	335.624	468.106	4,3	3,4
Mujeres	146.017	356.977	514.772	4,5	3,7
PEA	127.216	298.222	485.917	4,3	5,0
Hombres	105.795	225.088	320.459	3,8	3,6
Mujeres	21.421	73.134	165.458	6,3	8,5
PO	120.934	288.994	479.980	4,4	5,2
Hombres	101.815	217.442	315.951	3,8	3,8
Mujeres	19.119	71.552	164.029	6,8	8,7

Fuente: INEGI (1970; 1990; 2000b).

Cuadro 2

Estado de Querétaro. Estructura del empleo por sectores, 1970, 1990 y 2000

Querétaro	1970	%	1990	%	2000	%	TCMA 1970-1990	TCMA 1990-2000
Población ocupada	128.084	100,0	288.994	100,0	479.980	100,0	3,2	5,2
Agricultura y ganadería	61.549	48,1	51.771	17,9	41.479	8,6	-0,7	-2,2
Minería y petróleo	3.385	2,6	2.004	0,7	1.890	0,4	-2,0	-0,6
Industria manufacturera	16.316	12,7	73.315	25,4	125.175	26,1	6,0	5,5
Construcción	7.750	6,1	30.925	10,7	48.433	10,1	5,5	4,6
Electricidad y agua	368	0,3	1.518	0,5	1.776	0,4	5,7	1,6
Comercio	8.709	6,8	34.041	11,8	73.176	15,2	5,4	8,0
Transporte	2.231	1,7	10.171	3,5	20.774	4,3	6,1	7,4
Servicios	15.147	11,8	67.153	23,2	131.891	27,5	5,9	7,0
Gobierno	3.643	2,8	9.373	3,2	18.680	3,9	3,7	7,1

Fuente: INEGI (1970; 1990; 2000b).

* Cuadros elaborados por Christian Muñoz para el proyecto de investigación.

Cuadro 3

Región de estudio. Estructura del empleo por sectores, 1970, 1990 y 2000

Región	1970	%	1990	%	2000	%	TCMA 1970-1990	TCMA 1990-2000
Población ocupada	29.565	100,0	63.247	100,0	106.104	100,0	3,0	5,3
Agricultura y ganadería	15.163	51,3	10.543	16,7	9.243	8,7	-1,4	-1,3
Minería y petróleo	1.024	3,5	631	1,0	514	0,5	-1,9	-2,0
Industria manufacturera	3.289	11,1	20.095	31,8	37.498	35,3	7,3	6,4
Construcción	2.427	8,2	8.490	13,4	11.483	10,8	5,0	3,1
Electricidad y agua	68	0,2	379	0,6	442	0,4	6,9	1,5
Comercio	1.696	5,7	6.136	9,7	14.449	13,6	5,1	8,9
Transporte	512	1,7	1.940	3,1	4.154	3,9	5,3	7,9
Servicios	2.469	8,4	11.716	18,5	22.673	21,4	6,2	6,8
Gobierno	814	2,8	1.251	2,0	1.938	1,8	1,7	4,5

Fuente: INEGI (1970; 1990; 2000b).

Cuadro 4 Estado de Querétaro, región de estudio y municipios. Distribución de la ocupación por rama, sexo y municipio, 1990 y 2000 (en %)

Municipio	Población ocupada	Agricultura		Minería		Manufactura		Construcción		Electricidad y agua		Comercio		Transporte		Servicios		Gobierno	
		1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Sexo																			
Querétaro	100	17,9	8,6	0,7	0,4	25,4	26,1	10,7	10,1	0,5	0,4	11,8	15,2	3,5	4,3	23,2	27,5	3,2	3,9
Hombres	100	22,8	12,1	0,9	0,6	25,9	26,5	13,9	14,8	0,6	0,5	10,3	12,8	4,3	6,2	15,7	19,6	3,0	3,7
Mujeres	100	3,1	2,0	0,1	0,0	23,8	25,3	1,0	0,9	0,3	0,2	16,1	20,0	1,1	0,8	46,1	42,6	3,9	4,2
Región	100	16,7	8,7	1,0	0,5	31,8	35,3	13,4	10,8	0,6	0,4	9,7	13,6	3,1	3,9	18,5	21,4	2,0	2,7
Hombres	100	21,2	12,4	1,3	0,7	28,6	31,9	17,5	16,2	0,7	0,5	9,0	11,5	3,8	5,8	12,9	15,8	2,0	2,8
Mujeres	100	2,7	1,7	0,1	0,1	41,4	41,9	0,8	0,6	0,3	0,2	11,9	17,7	0,8	0,4	35,8	31,9	1,9	2,5
Cadereyta	100	24,1	17,9	3,9	2,1	18,9	23,8	22,6	19,3	0,9	0,4	5,9	10,9	1,7	2,8	12,8	16,2	1,2	2,7
Hombres	100	29,3	23,7	4,7	3,0	13,8	17,7	28,1	27,6	1,0	0,4	5,8	8,7	2,1	4,0	6,9	9,0	1,1	2,2
Mujeres	100	4,2	5,0	0,5	0,3	38,5	37,3	1,7	0,7	0,5	0,2	5,9	15,7	0,4	0,2	35,8	32,2	1,5	3,9
E. Montes	100	26,2	15,0	0,6	0,6	24,0	25,5	13,9	13,1	0,8	0,6	13,0	18,1	2,0	2,7	15,8	19,5	1,3	2,3
Hombres	100	31,9	20,8	0,8	0,9	21,0	19,8	18,1	19,4	0,9	0,8	12,7	16,9	2,4	4,1	9,4	13,3	0,9	1,7
Mujeres	100	8,1	4,0	0,1	0,1	33,5	36,4	0,4	1,2	0,4	0,2	13,8	20,5	0,5	0,0	36,5	31,4	2,6	3,3
San Juan del Río	100	13,6	6,0	0,4	0,2	36,2	38,9	10,0	8,3	0,5	0,4	10,6	13,9	3,9	4,5	19,9	22,4	2,5	2,9
Hombres	100	18,0	8,8	0,5	0,3	33,1	36,3	13,3	12,4	0,6	0,6	9,8	11,8	4,8	6,7	14,9	17,5	2,7	3,2
Mujeres	100	1,1	0,7	0,0	0,0	44,9	43,8	0,6	0,5	0,2	0,2	12,6	17,7	1,1	0,5	34,1	31,4	2,0	2,3
Tequisquiapan	100	14,9	9,1	0,6	0,3	33,4	35,1	15,5	13,3	0,5	0,3	8,9	12,1	2,2	3,2	20,8	22,2	1,2	2,2
Hombres	100	18,2	12,8	0,7	0,5	32,8	32,2	20,1	19,8	0,6	0,4	7,5	9,3	2,8	4,7	14,4	16,0	1,2	2,3
Mujeres	100	4,2	2,1	0,0	0,0	35,4	40,8	0,9	0,6	0,2	0,2	13,3	17,5	0,3	0,2	41,4	34,1	1,3	2,0

Fuente: INEGI (1990; 2000b).

Cuadro 5

Estado de Querétaro. Tasas específicas de ocupación por sexo, 1970, 1990 y 2000 (en %)

Grupo etario	1970			1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
12-14	16,3	23,7	8,4	6,9	9,5	4,4	6,5	8,4	4,7
15-19	42,1	64,6	19,4	35,6	48,4	23,4	38,3	46,0	31,2
20-24	50,9	83,7	19,9	53,5	77,8	32,0	58,2	76,7	42,2
25-29	50,6	88,6	14,6	57,1	89,2	27,9	63,7	89,0	41,5
30-34	52,1	90,2	13,4	57,8	91,8	25,7	64,4	91,6	40,8
35-39	51,3	90,6	13,2	56,9	91,4	23,5	65,4	91,9	41,3
40-44	51,6	89,4	14,0	55,2	90,1	21,1	64,3	90,8	39,6
45-49	51,7	88,9	14,0	51,7	87,5	16,8	60,7	88,1	34,7
50-54	49,4	88,4	13,3	47,0	82,8	13,1	55,2	82,9	28,8
55 y +	43,6	76,2	12,4	31,7	59,3	7,1	32,7	54,3	13,6
Total	43,9	73,6	14,7	43,1	67,1	20,5	49,4	68,5	32,1

Fuente: INEGI (1970; 1990; 2000b).

Cuadro 6

Región de estudio. Tasas específicas de ocupación por sexo, 1970, 1990 y 2000

Grupo etario	1970			1990			2000		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
12-14	17,8	27,0	7,8	7,8	10,5	5,1	8,0	9,9	6,0
15-19	43,1	69,1	16,3	41,8	53,8	30,4	45,9	52,3	39,9
20-24	49,8	85,7	14,5	55,4	80,4	33,7	61,5	81,0	45,6
25-29	50,2	88,9	12,5	54,9	88,3	24,4	62,4	90,1	39,3
30-34	50,7	89,1	10,6	55,0	90,0	21,6	62,8	91,9	38,1
35-39	49,4	90,1	10,5	53,3	89,6	18,4	63,6	91,6	37,8
40-44	50,9	89,3	11,3	51,3	87,2	16,1	61,8	90,1	35,7
45-49	49,4	88,5	11,5	49,2	85,5	13,1	56,8	86,2	29,3
50-54	49,2	87,1	12,1	44,8	80,5	10,1	52,3	81,2	23,9
55 y +	43,8	77,1	11,7	30,4	57,8	5,9	31,2	52,8	12,2
Total	43,6	74,8	12,2	42,9	67,1	20,2	49,9	69,6	32,3

Fuente: INEGI (1970; 1990; 2000b).

OTRAS PUBLICACIONES DE CLACSO

- **OSAL N° 25**
Crisis, Estados Unidos y América Latina
Revista del Programa del Observatorio Social de América Latina de CLACSO
- **Susana Sel** [comp.]
La comunicación mediatizada: hegemonías, alternatividades, soberanías
- **Poggiese y Egler** [comps.]
Otro desarrollo urbano
Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática
- **Covarrubias V.**
Orientaciones laborales y orientaciones políticas en obreros de América Latina: ¿crisis o reconfiguración de identidades?
Evidencia en obreros de Argentina, Brasil, México y Venezuela
- **Serafini Geoghegan**
La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres
- **Ziccardi** [coord.]
Procesos de urbanización de la pobreza
y nuevas formas de exclusión social

- **Zabala Argüelles** [comp.]
Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe
- **Zalpa y Offerdal** [coords.]
¿El reino de Dios es de este mundo?
El papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza
- **Filgueira**
El desarrollo maniatado en América Latina
Estados superficiales y desigualdades profundas
- **Salazar Ortuño**
De la coca al poder
Políticas públicas de sustitución de la economía de la coca y pobreza en Bolivia [1975-2004]
- **Ceceña** [coord.]
De los saberes de la emancipación y de la dominación
- **Mora Salas**
En el borde: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios en tiempos de ajuste y globalización
- **Aldana Saraccini**
Empobrecimiento y desigualdades de género en el imaginario de las mujeres nicaragüenses
- **Alvarado Merino, Delgado Ramos, Domínguez, Campello do Amaral Mello, Monterroso y Wilde**
Gestión ambiental y conflicto social en América Latina
- **Raventós** [comp.]
Innovación democrática en el Sur
Participación y representación en Asia, África y América Latina
- **Lechini** [comp.]
La globalización y el Consenso de Washington
Sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur
- **Cimadamore y Cattani** [coords.]
Producción de pobreza y desigualdad en América Latina
- **Torres-Rivas**
Centroamérica: entre revoluciones y democracia
- **Sader, Aboites y Gentili** [eds.]
La Reforma Universitaria
Desafíos y perspectivas noventa años después

- **Tünnermann Bernheim**
Noventa años de la Reforma Universitaria de Córdoba (1918-2008)
- **Regueiro Bello**
Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense
Visiones desde el Mercosur y el ALBA
- **García Linera**
La potencia plebeya
Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia
- **Raventós [ed.]**
Democratic innovation in the South
Participation and representation in Asia, Africa and Latin America
- **Mészáros**
La educación más allá del capital
- **Escóbar de Pabón y Guaygua**
Estrategias familiares de trabajo y reducción de la pobreza en Bolivia
- **Suárez Salazar y García Lorenzo**
Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios
- **López Maya, Iñigo Carrera y Calveiro [eds.]**
Luchas contrahegemónicas y cambios políticos recientes
de América Latina
- **Devés-Valdés**
O pensamento africano Sul-saariano
Conexões e paralelos com o pensamento latino-americano e o asiático
(um esquema)
- **Problemas del Desarrollo Vol. 3 N° 5**
Revista Latinoamericana de Economía
- **Novick [comp.]**
Las migraciones en América Latina
Políticas, culturas y estrategias
- **Fidel, Di Tomaso y Farías**
Territorio, condiciones de vida y exclusión
El Partido de Quilmes (Provincia de Buenos Aires, Argentina)
- **Mészáros**
El desafío y la carga del tiempo histórico
El socialismo en el siglo XXI
- **Modak [coord.]**
Salvador Allende. Pensamiento y acción

- **Svampa**
Cambio de época: movimientos sociales y poder político
- **Fernandes**
Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano
- **Chatterjee**
La nación en tiempo heterogéneo
Y otros estudios subalternos
- **Mariátegui**
Sete ensaios de interpretação da realidade peruana
- **Cheresky**
Poder presidencial, opinión pública y exclusión social
- **Ceceña**
Derivas del mundo en el que caben todos los mundos
- **Lechini** [ed.]
Globalization and the Washington Consensus
Its influence on democracy and development in the South
- **Martínez Franzoni**
¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central
- **Levy y Gianatelli** [comps.]
La política en movimiento
Identidades y experiencias de organización en América Latina
- **Frías Fernández**
Desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI
- **Crítica y Emancipación N° 1**
Revista latinoamericana de ciencias sociales de CLACSO
- **Murillo**
Colonizar el dolor
La interpelación ideológica del Banco Mundial en América Latina
El caso argentino desde Blumberg a Cromañón
- **Cueva**
Entre la ira y la esperanza
y otros ensayos de crítica latinoamericana
- **Roitman Rosenmann**
Pensar América Latina
El desarrollo de la sociología latinoamericana

- **Lechini** [comp.]
Los estudios afroamericanos y africanos en América Latina
Herencia, presencia y visiones del otro
- **Moyo y Yeros** [coords.]
Recuperando la tierra
El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina
- **Espina Prieto**
Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad
Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana
- **Cimadamore** [comp.]
La economía política de la pobreza
- **Gadotti, Gomez, Mafra y Alencar** [comps.]
Paulo Freire: contribuciones para la pedagogía
- **Alonso** [comp.]
América Latina y el Caribe
Territorios religiosos y desafíos para el diálogo
- **Svampa y Stefanoni** [comps.]
Bolivia: memoria, insurgencia y movimientos sociales
- **Socialist Register 2006**
Diciendo la verdad
- **Kliksberg y Rivera**
El capital social movilizado contra la pobreza
La experiencia del Proyecto de Comunidades Especiales en Puerto Rico
- **Terán**
Las quimeras y sus caminos
La gobernanza del agua y sus dispositivos para la producción de pobreza rural en los Andes ecuatorianos
- **Girón y Correa** [coords.]
Del Sur hacia el Norte
Economía política del orden económico internacional emergente
- **Hoyos Vásquez** [comp.]
Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía
- **Verdera V.**
La pobreza en el Perú
Un análisis de sus causas y de las políticas para enfrentarla

Se terminó de imprimir en el mes de abril de 2009
en los talleres de Gráfica Laf SRL
Monteagudo 741, Villa Lynch, San Martín
Primera edición, 1.500 ejemplares

Impreso en Argentina